

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BIBIANA OLIVEIRA ESPINDOLA

UM OLHAR SOBRE A INFÂNCIA E A JUVENTUDE: ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES
DE ACOLHIMENTO NO BRASIL E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA

CURITIBA
2014

BIBIANA OLIVEIRA ESPINDOLA

UM OLHAR SOBRE A INFÂNCIA E A JUVENTUDE: ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES
DE ACOLHIMENTO NO BRASIL E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA

Trabalho apresentando como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel, no curso de
Graduação em Direito, do Setor de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.
Orientador: Carlos Eduardo Pianovski Ruzyk

CURITIBA
2014

*A todas as crianças e adolescentes acolhidos, que seus olhos nunca percam a
esperança de terem um lar para amar e serem imensuravelmente amados.*

AGRADECIMENTOS

A vida. E a todas as oportunidades de evolução concedidas até aqui.

A minha família. E ao imenso amor despendido para que eu me tornasse uma pessoa melhor.

A meus amigos do cotidiano acadêmico, pelos olhares de compreensão e carinho mútuo.

A todos que me incentivaram nesses 5 anos de vida andradiana.

Por fim, aqueles contribuíram para esse trabalho de alguma forma. Meu muito obrigado.

“*Ohana* quer dizer
família. Família
quer dizer nunca
mais abandonar –
ou esquecer.”

– Lilo Pelekai, *Lilo & Stitch*

RESUMO

A presente monografia tem a finalidade de fazer uma reflexão sobre o direito à convivência familiar e comunitária nas instituições de acolhimento, bem como demonstrar a construção histórica da criança e adolescente como sujeitos de direitos através das décadas. O estudo trás o processo histórico de atenção a criança e ao adolescente no Brasil desde final do século XIX, com a Roda dos Expostos, até a nova lei 12.010/2009, também chamado de “Lei da Convivência Familiar e Comunitária”. Por fim, sugere alternativas à institucionalização com uma abordagem voltada para família, como parte integrante no processo de desenvolvimento pleno e saudável da criança e adolescente. Como alternativas, ainda são sugeridos o programa Família Acolhedoras e o Apadrinhamento Afetivo.

Palavras-chave: Convivência Familiar e Comunitária; Criança; Adolescente; Instituições de Acolhimento; Institucionalização.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	PROCESSO HISTÓRICO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS VOLTADOS À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	9
2.1	FASE CARITATIVA: RODA DOS EXPOSTOS	9
2.2	FASE FILANTRÓPICA E O CÓDIGO DE MENORES DE 1927	13
2.3	SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR	17
2.4	FASE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO - DÉCADA DE 60	20
2.5	MUDANÇA DE PARADIGMA E A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO	26
3	O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: OS AVANÇOS DO ECA EM RELAÇÃO A MEDIDA DE ABRIGAMENTO E A LEI 12.010/09	30
3.1	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	30
3.2	AS INOVAÇÕES DA LEI 12.010/2009	37
3.2.1	Parte geral	37
3.2.2	Parte especial	39
4	ANÁLISE DA ATUAL POLÍTICA PÚBLICA DE ABRIGAMENTO NO BRASIL	49
4.1	A SITUAÇÃO ATUAL DAS ENTIDADES DE ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	49
4.2	INICIATIVAS QUE PROMOVEM A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	53
4.2.1	Toda criança e adolescente precisa de uma família que o acolha	53
4.2.2	Programa Família Acolhedora	56
4.2.3	Por um Acolhimento Institucional mais familiar e comunitário	59
4.2.4	Apadrinhamento afetivo	62
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
	REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Toda criança e adolescente tem o direito a crescer em um ambiente saudável, seja no seio da própria família, da comunidade ou entidade Estatal. Infelizmente no Brasil há milhares de crianças e adolescentes que diariamente vivenciam a violação desse direito. Os estudos mostram que a infância e adolescência são as parcelas mais expostas às consequências da desigualdade e exclusão social.

Este trabalho, preliminarmente, analisa o histórico brasileiro das instituições de acolhimento, em conjunto com a evolução normativa dessa medida. Após, há a exploração pormenorizada das inovações introduzidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei 12010/09 (Lei de Convivência Familiar e Comunitária), marcos legais em relação à mudança do acolhimento institucional.

E por fim, há a exposição da situação atual brasileira das instituições de abrigo e a apresentação de iniciativas que rompem com o modelo de institucionalização e promovem a convivência familiar e comunitária para as crianças e adolescentes acolhidos.

2 PROCESSO HISTÓRICO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS VOLTADOS À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

2.1 FASE CARITATIVA: RODA DOS EXPOSTOS

A história das instituições de acolhimento é tão extensa quanto à própria história do abandono. Ainda hoje os protagonistas dessa narrativa são os mesmos: filhos da mãe miséria e do pai preconceito, milhares de crianças foram e são geradas para o desterro e desse último para o esquecimento.

O histórico brasileiro – aqui contado – inicia em 1726, na Bahia, com o primeiro sistema de apoio às crianças abandonas prematuramente: A Roda dos Expostos. Mantidas pelas Casas de Misericórdia, tal mecanismo era nominado e descrito como um “dispositivo de madeira onde se depositava o bebê. (...) fixado no muro ou na janela da instituição. (...) o expositor colocava a criancinha que enjeitava, girava a Roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante que um bebê acabara de ser abandonado, retirando-se do local, sem ser reconhecido”.¹ Tal artefato foi difundido com o apoio da Coroa Portuguesa para diminuir o número de crianças que eram abandonadas nas portas de igrejas, hospitais, mosteiros e famílias mais abastadas.

Especialmente na América portuguesa e espanhola, a conduta do abandonar foi muito corriqueira. A dificuldade do colonizado – em posição de exploração e miséria – em aderir aos parâmetros impostos pelo colonizador europeu sobre o arquétipo de família, à época monogâmica, sacramentada e indissolúvel², trouxe a prole que nascia à margem desse modelo o rótulo de ilegítima, condicionando-a a um só destino: a morte ou o abandono.

Judith Maria Trindade, pesquisadora sobre a infância no Brasil, identifica o período colonial até meados do séc. XIX, como fase caritativa de assistência à infância, cujas principais características estavam no amparo paternalista,

¹ MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1998. p. 57.

² Ibid., p. 128.

assistencialista e de inspiração religiosa, sem qualquer pretensão de mudanças sociais.

Neste contexto que se encontravam as Casas de Misericórdia, cuja criação foi destinada a pôr em práticas as 14 obras da caridade³. Espalharam-se, durante o período Colonial, por toda Portugal e, especialmente, no Brasil, em dar acolhimento aos abandonados em tenra idade.

Antes disso, a responsabilidade dos expostos⁴ e órfãos era de tutela das Câmaras Municipais, que lamentavelmente exerciam de forma relapsa essa obrigação. Tendo em vista o número elevado de crianças abandonadas, as Câmaras Municipais delegavam, através de convênios, às instituições de caridade a função de proteção e educação dos menores⁵. Aliado a este sistema, havia ainda o método informal de assistência à criança abandonada, que era realizado por famílias que acolhiam e criavam gratuitamente as crianças deixadas em suas portas⁶.

As Casas de Misericórdia que mantinham a Roda seguiam regras rígidas quanto à sua administração, todo processo era realizado sob sigilo absoluto. Método esse que se tornou profícuo em sustentar esse sistema. À todos que não podiam dar conta da figura indesejada socialmente como os filhos ilegítimos, ou àqueles que abandonavam por necessidade, para dar uma condição melhor de vida ao infante, viam na Roda o subterfúgio perfeito, pois a criança era abandonada em um local seguro e mantinha-se o completo anonimato de quem a depositava no dispositivo.

Quando surgiu o Alvará de 31 de janeiro de 1775, houve um estímulo ao abandono de crianças filhas de mães escravas, pois referida lei considerava livre toda criança colocada da Roda. Na prática, contudo, isso nem sempre acontecia,

³ Baseadas no Evangelho de São Mateus, em uma passagem na qual Jesus afirma que àqueles que fazem pelos outros, quando necessitam de beber, comer, vestir, etc, o fazem como se fosse para Ele. Para São Tomás de Aquino, a mensagem contida nessa passagem deveria voltar-se totalmente para uma dimensão prática. A partir dessa reflexão ele compilou as 14 obras de misericórdia, que se dividem em 7 obras espirituais (perdoar os que erram; perdoar quem pecou; rogar a Deus pelos vivos e defuntos; ensinar os simples; consolar os tristes; dar bons conselhos; sofrer com paciência as injúrias) e 7 obras corporais (dar de comer aos famintos; dar de beber aos sequiosos; dar pousada aos peregrinos; curar os enfermos; cobrir os nus; remir cativos, visitar os presos e enterrar os mortos). Fonte: **Compromisso da Misericórdia de Lisboa**. Disponível em: <http://purl.pt/13349>. Acesso em 21 ago. 2014.

⁴ “No Brasil colonial a criança abandonada era normalmente tratada pela terminologia de enjeitada ou exposta, correspondente aos abandonos mais frequentes, ou seja, enjeitavam-se as crianças, colocando-as em locais onde pudessem ser recolhidas, isto é, nos hospitais, igrejas e, mais tarde, nas chamadas rodas de expostos.” TRINDADE, Judite Maria Barboza. **O abandono de Crianças ou a Negação do Óbvio**. In: KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência Familiar da criança e do adolescente**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 21.

⁵ MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. 2.1998. p. 135

⁶ Ibid., p. 136

muitas vezes os infantes eram devolvidos aos seus senhores, quando solicitados, mediante restituição das despesas com sua criação. Em 1823, foi sancionado um decreto que considerava as crianças colocadas na Roda como órfãos, de forma que os filhos de escravos eram criados como homens livres.⁷

Infelizmente, a sobrevivência das crianças enjeitadas nem sempre era garantida. Em que pese haver um cuidado por parte das freiras que acolhiam o infante, o índice de mortalidade dos recém-nascidos era extremamente alto, especialmente nos primeiros anos de vida. E, em alguns lugares o índice de mortalidade chegava até 90%.⁸

Tal estatística se deve ao fato que, na época, ainda não existiam métodos eficientes para alimentar os recém-nascidos. Muitas vezes utilizavam-se papas, caldos ou água adoçada, o que ocasionava inúmeros problemas nutricionais, condenando-os ao adoecimento precoce. Outra explicação dada aos elevados obituários é a de que muitos bebês já eram depositados na Roda mortos ou moribundos, com a pretensão do depositante em garantir ao infante um enterro digno.

Assim, até a invenção da mamadeira e do leite esterilizado ou em pó, os recém-nascidos dependiam de amas-de-leite para sobreviver, que os amamentavam, vestiam e os criavam até os 03 anos de idade, mediante irrisório pagamento ou benefício da Coroa.⁹

Para a infelicidade de muitas escravas, alguns Senhores ordenavam que se inscrevessem como amas-de-leite, a fim de que reembolsassem a quantia paga pela Casa da Misericórdia. Em casos extremos, “as faziam entregar seus próprios filhos para não terem que arcar com custo algum de sua criação, ao mesmo tempo em que as obrigavam a retirarem outra criança vinda da Roda, para que a amamentasse e criasse”.¹⁰

Em História Social da Criança Abandonada, Maria Luiza Marcílio transcreve trecho do Livro de Registros da Casa dos Expostos do Rio de Janeiro, demonstrando de maneira rotineira o funcionamento da Roda.

⁷ MOTT, Maria Lúcia de Barros. **A criança escrava na literatura de viagens**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, Fundação Carlos Chagas (31): 1979. p. 63-64

⁸ SILVA, E.R.A. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo: Ática, 1997.p. 39

⁹ MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1998. p. 247.

¹⁰ Ibid., p. 248.

Os expostos que se expõem na Roda logo que ali chegam encontram ama-de-leite em número suficiente para alimentá-los, amas governadas por uma Regente, que mora com elas, a qual logo que entra uma criança naquela casa, examina e faz lembrança da hora em que ela é exposta, dá seu sexo, cor, sinais de fato, células ou bilhetes que a acompanha e destes dá conta ao Tesoureiro; este abre os assentos, com toda a miudeza, lhe põe o número, nome e a manda batizar na Igreja da Misericórdia. As crianças que vêm doentes não se dão a criar fora. As amas que não têm moléstias se dão os seus nomes e de seus maridos, se os têm e, moradia. Recebem o feto de cueiros e camisas e mais enxovais, que lhe dá a Casa, em fazenda, paga-se-lhe 4\$000, por mês, por tempo de 18 meses e a despesa do leite; no fim de cada ano, paga-se-lhe mais 2\$400, a saber, os varões até a idade de 07 anos e as fêmeas até a idade de 10 anos.

Completa ainda, que os Administradores faziam as visitas para questionar as amas-de-leite sobre o tratamento despedido com as crianças ou ainda, para providenciar algo que faltava. Sendo que “no ato do pagamento geral, que se faz de quatro em quatro meses, [as crianças] são examinadas pelo cirurgião em presença das criadeiras. Quando sucede haver mau tratamento, volta logo a criança para a Casa da Roda.”¹¹

Apesar da permanência do infante com a ama-de-leite ser fixada até os 03 anos de idade, havia um profundo estímulo das Casas para que as crianças continuassem sob sua guarda até os 07 ou 08 anos, em alguns casos, até os 12 anos de idade, haja vista que as Instituições da Misericórdia não possuíam infraestrutura suficiente para acolher todos os infantes que retornavam do período de criação.¹²

A partir da idade de 08 anos as crianças já eram tratadas como adultos. Em muitos casos, famílias pobres sem condições de adquirir escravos, viam nesse acolhimento uma forma de explorar trabalho gratuito e de forma pouco dispendiosa, especialmente para trabalhos domésticos e no campo.¹³

¹¹ MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. 2.1998. p. 146

¹² Diz o Regimento interno da Casa dos Expostos da Santa Misericórdia da Corte, em 1840: “Art. 88 Logo que os Expostos Varões tiverem completado sete annos de idade, e as fêmeas oito, as pessoas encarregadas da sua criação deverão apresentar os mesmos Expostos na Casa da Roda: há intelligencia que dessa idade por diante se lhes não pagará mais criação: e se deixarem de as apresentar dentro de três mezes depois de expirar o dito tempo ficarão obrigadas a encarregar-se da sua educação, sustento, vestuário e curativo gratuitamente até os doze annos, em pena de sua omissão: ficando os expostos que se acharem nas referidas circumstancias a cargo dos juizes dos Orphãos respectivos, nos termos do alvará de 31 de janeiro de 1775, e fora da inspecção e protecção da Santa Casa da misericórdia, para cujo fim se farão pelo Irmão Provedor as devidas participações aos mesmos juizes de Orphãos. Arantes, E. M. de M. Arquivo e memória sobre a Roda dos Expostos do Rio de Janeiro. *Pesquisas e Práticas Psicossociais* 5(1), São João del-Rei, janeiro/julho 2010. p. 3

¹³ Ibid., p. 138.

O destino das crianças enjeitadas na Roda era definido de acordo com seu sexo e idade. Os meninos, enquanto não pudessem ser admitidos no Arsenal de Guerra ou fossem entregues à criação particular, ficavam sob tutela da Casa da Roda, ao tempo em que as meninas eram encaminhadas ao Recolhimento das Órfãs, estabelecimento responsável por cuidar de sua educação elementar, profissional e formação religiosa, com o interesse de prepará-las para um futuro casamento, quando recebiam um dote, ou eram recolhimento para os conventos.

2.2 FASE FILANTRÓPICA E O CÓDIGO DE MENORES DE 1927

O sistema da Roda foi extinto somente em 1927, com o Decreto 17.943-A que regulamentou o primeiro Código de Menores, cujo art. 15 determinava que a admissão dos expostos se daria por “consignação direta, excluindo o sistema de Rodas.” Apesar de abolir esse sistema, o Código manteve a possibilidade de entrega anônima da criança.¹⁴

A aprovação do Código de Menores marcou a segunda fase de assistência às crianças abandonadas, denominada por Maria Lucia Marcílio, como fase da filantropia. O Brasil, nessa época, enfrentava grandes mudanças políticas e ideológicas¹⁵, a abolição da escravidão. Em meados da década de 1870 o poder médico-higienista tomou conta da política de proteção à criança e ao adolescente. A Medicina e o Direito aliaram-se elaborando novas propostas acerca das políticas assistenciais, especialmente críticas no que diz respeito aos métodos até então

¹⁴ Art. 16 do Código de Menores de 1927: As instituições destinadas a recolher e criar expostos terão um registro secreto, organizado de modo a respeitar e garantir o incógnito, em que se apresentem e desejem manter os portadores de crianças a serem asiladas. BRASIL. Presidência da República. **Código de Menores – Decreto n. 17943-A**, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores.

¹⁵ Maria Luiza Marcílio relata que “Sem dúvida, a mais importante de todas as mudanças foi o fim do regime de escravidão. Mas além da abolição da escravidão, nesse período também ocorreram: a queda da Monarquia; a separação da Igreja e do Estado; a quebra do monopólio religioso da assistência social; o avanço da legislação social pró-infância; a instituição do estatuto legal da Adoção; a construção dos Direitos da Criança; as grandes reformas do ensino da década de 1930 (de Francisco Campos) e de 1961 (das Diretrizes e Bases da Educação); e a emergência do Estado-Protetor, ou do Estado do Bem-Estar Social. Aos poucos, a sociedade brasileira ia rompendo a velha ordem oligárquica e implementando a ordem social burguesa, a ordem econômica industrial e capitalista.” MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. 2. 1998. p.191

utilizados pelo assistencialismo católico¹⁶. A Roda dos Expostos e os Recolhimentos para meninas órfãs já não eram mais capazes de cumprir com as exigências da nova doutrina.

Aos poucos o pensamento caritativo foi dando passagem para uma “cientificidade da filantropia”¹⁷. Irene Rizzini identifica nessa fase que “as críticas mais frequentes à caridade dizem respeito à falta de organização, de método de trabalho, de ordem. A filantropia surge para dar continuidade à obra da caridade, mas sob uma nova concepção de assistência.”¹⁸

Nesse contexto, o Estado passa gradativamente a interferir e se preocupar com o cuidado aos abandonados. Com a proclamação da República, a intervenção da Igreja passa a ser limitada, modificando-se o caráter caritativo de assistência à infância para assistência a favor do Estado¹⁹. Assim, a preocupação com a infância que outrora era a salvação de suas almas passava a ser com a utilidade de sua força de trabalho.

A realidade que emergiu da transição do séc. XIX para o séc. XX colocou em evidência a questão da criança e do adolescente abandonado em decorrência das crises sociais. Com o aumento dos índices de pobreza e de sua maior visibilidade, havia a necessidade de intervenção do Estado na criação de políticas públicas que atendessem a nova demanda.

As instituições destinadas ao acolhimento de crianças e adolescentes passaram a recusar o atendimento aos meninos e meninas incriminados

¹⁶ O relato de Moncorvo resume bem o pensamento higienista da época: “O asilo, tal qual concebiam os antigos, era uma casa na qual encafurnavam dezenas de crianças de sete a oito anos em diante, nem sempre livres de uma promiscuidade prejudicial, educadas no carrancismo de uma instrução quase exclusivamente religiosa, vivendo sem o menor preceito de higiene, muitas vezes atrofiadas pela falta de ar e de luz suficientes. Via de regra, pessimamente alimentadas, sujeitas não raro, a qualquer leve falta, a castigos bárbaros dos quais o mais suave suplício da fome e da sede, berrando, pois, tudo isso dos princípios científicos e sociais que devem presidir a manutenção das casas de caridade, recolhimentos, patronatos, orfanatos, etc., sendo consequentemente os asilos nessas condições, instituições condenáveis”. MONCORVO, Filho, A. **Histórico da proteção à infância no Brasil (1500-1922)**. Rio de Janeiro: Empresa Graphica Editora, 1926, p. 134. In: MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. p. 195.

¹⁷ MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. 2. 1998. p.194.

¹⁸ RIZZINI, Irene. Assistência à Infância no Brasil. Uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: Editora Universitária. In: MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. 2. 1998. p. 196.

¹⁹ “Erguem-se nos arredores da cidade instituições totais de abrigo, proteção, educação e capacitação da infância sem-família e da adolescência delinquente. Isolar e internar, para depois devolver à sociedade a criança ou o adolescente regenerado, treinado e então “úteis a si e à Nação”, essa foi a política seguida na república dos fazendeiros – até recentemente. MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. 2. 1998. p. 309.

judicialmente.²⁰ Diante dessa resistência, o Estado começou a ser pressionado para criar uma nova legislação que atendesse ao novo cenário, bem como a criação de instituições públicas próprias para essas crianças criminalizadas.

Em 1921, foi criada a lei nº 4.242/21 que trouxe alterações significativas no Código Penal vigente, a julgar pela inovação do art. 68²¹ que considerava o menor de 14 anos inimputável. Ainda determinava “a construção de abrigos para o recolhimento provisório dos menores de ambos os sexos, que fossem encontrados abandonados ou que tivesse cometido crime ou contravenção”.²²

De forma a complementar as determinações do Código de Menores, o Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923, regularizava a assistência e a proteção aos menores, estabelecendo em seu artigo primeiro que “o objeto e fim da lei é o menor, de qualquer sexo, abandonado ou delinquente o qual será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção nela instituídas”.

Pouco depois, em 1924, sob a inspiração da primeira declaração dos Direitos da Criança (1923), foi criado o Juízo Privativo de Menores e Abandonados, que embora pincelasse o reconhecimento da criança como sujeito de direito, havia ainda o prevalecimento de políticas correccionais em detrimento da proteção.²³

Para Roberto da Silva, a aprovação do Código de Menores inaugura mais uma fase do pensamento sobre a infância, a fase Assistencial (1924-1964), marcada pela estruturação do Estado como responsável legal pela tutela da criança abandonada e o início do monopólio do Judiciário sobre as questões da infância, caracterizado pela diminuição sensível do abandono anônimo e da mortalidade dos expostos, em que pese o aumento da tutela sobre o exposto até os 18 anos de idade.²⁴

²⁰ BAPTISTA, Myrian Veras. **Um olhar para a História. Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação** - São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. p. 24. Disponível em: < <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>> Acesso em: 19 de set 2014.

²¹. Art. 68. O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de, especie alguma; a autoridade competente tomará somente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punível e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 4.242/21**. . Disponível em: < <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>> Acesso em: 19 de set 2014.

²² Ibid., p. 24. Disponível em: < <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>> Acesso em: 19 de set 2014.

²³ CRUZ, Helena Maffei. **Família é quem cuida de mim: narrativas de identidade de jovens adultos criados em abrigo**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2008. p. 39.

²⁴ SILVA, E.R.A. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo: Ática, 1997. p. 35.

A centralização do poder sobre o infante nas mãos do magistrado marcou profundamente o Código de Menores de 1927, especialmente porque muitas funções extrapolavam até mesmo o campo judiciário. Pelo seu artigo 55, o Código de 1927 conferiu ao juiz plenos poderes para devolver a criança aos pais, colocá-la sob a guarda de outra família, determinar-lhe o abrigo até os 18 anos de idade e determinar qualquer outra medida que julgasse conveniente.)²⁵

O Código de 1927 delimitou juridicamente o conceito de criança abandonada e ainda determinou quais as medidas legais que seriam aplicáveis a ela. Para se ter uma ideia a qual tipificação estavam sujeitas, transcreve-se, in verbis, o art. 26 do referido Código dos Menores:

Consideram-se abandonados os menores de 18 anos:

- I – os que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja guarda viva;
- II – os que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência, devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais tutor ou pessoa encarregada de sua guarda;
- III – os que tenham pai, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupilo ou protegido;
- IV – os que vivam em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de atos contrários á moral e aos bons costumes;
- V – os que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem;
- VI – os que frequentam lugares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida;
- VII – os que devido á crueldade, abuso de autoridade, negligencia ou exploração dos pais, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam: a) vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos imoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis á saúde; c) empregados em ocupações proibidas ou manifestamente contrarias á moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saúde e ainda, d) excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou libertinagem.

A nomenclatura “menor” revela que até mesmo o tratamento dado à infância mudou nessa fase. De um lado a terminologia “criança” era empregada nos casos de adoção de infantes cujas características físicas adequavam-se aos preconceitos da época. Enquanto a terminologia “menor” era utilizada para a infância perdida: o abandonado passava agora a ser visto como um futuro e potencial delinquente²⁶.

²⁵ RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 29

²⁶“(…) Também os juristas citados assinalavam que aqueles menores eram principalmente abandonados pelo Estado, que os ignorava e tratava como simples caso de polícia. O menor não era pois filho “de família” sujeito à autoridade paterna, ou mesmo o órfão devidamente tutelado e sim a

Não há de se estranhar que, naquela época, as instituições dirigidas para o atendimento às crianças infratoras tivessem buscado inspiração para sua organização no modelo prisional. Pois “a infância abandonada, que vivia entre a vadiagem e a gatunice, era tratada, na opinião dos juristas, como um caso de polícia e de simples repressão urbana.”²⁷

O tratamento dado às crianças e adolescentes pelo Código de 1927 consagrou às distinções já dadas no plano fático: a diferenciação jurídica entre infante desassistido e “menor” infrator. Além de que, institucionalizou de forma definitiva “o dever do Estado em assistir os menores que, devido à pobreza, ao abandono ou à morte dos pais, tornavam-se dependentes da ajuda e da proteção pública como única forma de sobrevivência”.²⁸

2.3 SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR

A Constituição de 1937 introduziu o dever do Estado de providenciar condições à preservação física e moral da infância e da juventude e, ainda, garantiu aos pais em condições de miserabilidade o direito de solicitar ao Estado auxílio para garantir a subsistência de sua prole. Foi nessa conjuntura que, em 1941, foi criado pelo Governo de Vargas, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que apenas prosseguiu com a estrutura criada pelo Código de 1927, apenas aumentando a visibilidade da causa, antes estadual, para nível nacional.

O objetivo desse sistema, fundado em uma política repressiva, era corrigir, reprimir e assistir os menores abandonados, desvalidos e infratores. Mas por não possuir qualquer estrutura adequada, nem autonomia financeira, política e

criança ou adolescente abandonado tanto material como moralmente. Partindo dessa definição, através dos jornais, das revistas jurídicas, dos discursos e das conferências acadêmicas foi se definindo uma imagem de menor, que se caracterizava principalmente como criança pobre, totalmente desprotegida moral e materialmente pelos seus pais, tutores, o Estado e a sociedade. LONDONO, Fernando Torres. **A origem do conceito menor.** In: DEL PRIORI, Mary. História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 2004. p. 80

²⁷ Ibid., p. 84

²⁸ REGIS, Jonathan Cardoso. **Políticas públicas e a participação popular no processo de ressocialização do adolescente em conflito com a lei: realidade ou utopia?** Defesa em 12/maio/2014. Dissertação. Universidade do Vale do Itajaí. 2011. p. 22-23

administrativa, não logrou êxito em seus objetivos, deixando imenso rastro de violência durante o período que perdurou.

O SAM é definido por Costa como “um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente do Sistema Penitenciário para a população menor de idade”²⁹. A rotina desempenhada pelos internos no SAM era dura, levando muitos jovens a falecer em decorrência de não resistirem aos maus-tratos. Irene Rizzini revela que “foi em relação aos chamados transviados que o SAM fez fama, acusado de fabricar criminosos. [...] o órgão federal frequentou as páginas de jornal e revistas anunciando os escândalos que ocorriam por detrás dos muros de seus internos.”³⁰

O SAM era conhecido como o “internato dos horrores”, havia inúmeras denúncias de corrupção dos dirigentes, desvio de verbas, transformação das instituições em cabides de emprego e superlotação³¹, era o caos em forma de instituição. Passeti³² expõe que:

Ao escolher políticas de internação para crianças e adolescentes abandonadas e infratoras, o Estado escolhe educar pelo medo. Absolutiza a autoridade de seus funcionários, vigia comportamentos a partir de uma idealização de atitudes, cria a impessoalidade para as crianças e o jovem vestindo-o uniformemente e estabelece rígidas rotinas de atividade, higiene, alimentação, vestuário, ofício, lazer e repouso. Mas neste elogio à disciplina nada funciona primorosamente. Antes mesmo do dia terminar, todo o proibido já está em funcionamento articulando interno entre si, internos e seus superiores, superiores e familiares dos prisioneiros numa engenhosa economia de ilegalidade pela qual circulam mercadorias roubadas, corpos, drogas e lucros.

Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, em 1956 publicou o livro “Sangue, Corrupção e vergonha”, cujo conteúdo revela a barbárie que acometeu os internatos do SAM naquela época.

Espantou-me a promiscuidade em que viviam aqueles seres de todos os tamanhos, de todas as idades e procedência, vivendo numa ociosidade deprimente. Comiam e dormiam; uns entregavam-se à pederastia e outros fumavam maconha; os que podiam incorporavam-se a “gang” para as excursões externas de rapina ou para a promoção de rebeliões internas. Nem livro, nem uma aula, nem um esporte. O projetor cinematográfico

²⁹ COSTA, A.C. e MENDEZ, E. Das necessidades aos direitos. São Paulo: Malheiros, 1994.p. 124

³⁰ RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 31

³¹REGIS, Jonathan Cardoso. **Políticas públicas e a participação popular no processo de ressocialização do adolescente em conflito com a lei: realidade ou utopia?** Defesa em 12/maio/2014. Dissertação. Universidade do Vale do Itajaí. 2011. p. 24

³² PASSETI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, M. (org.) História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 2008. P. 367.

estava quebrado; não havia bola, nem peteca, nem ginástica e muito menos rádio ou vitrola. Para distração, os menores ouviam, de quando em quando, gritos dos enclausurados e viam, diante de si, permanentemente, os muros alvos e altos, que, encimados por uma rede de arame farpado, circulavam a casa e o pátio. (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 37).³³

E em relação às internas, denuncia que:³⁴

Determinado estabelecimento do Serviço, asseveraram-me, chegara a se transformar em centro aberto de lenocínio. O encarregado, ele em pessoa, escolhia as mocinhas, enfeitava-as, levando-as, em seguida, à casa da senhora Maria da Conceição, onde não raro pernoitavam, servindo de pasto à luxúria de moços e velhos devassos, quando não, tarados, endinheirados. Jamais se soube ao certo do destino de muitas dessas vítimas (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 59).

Ressalta-se que nessa fase havia ainda uma diferenciação quanto ao atendimento despedido às crianças abandonadas e em relação aos menores infratores. Estes últimos eram confinados em internatos, reformatórios e casas de correição especializadas em “delinquência infantil”, enquanto aqueles, normalmente, eram dirigidos aos patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos.

Com o passar do tempo, percebeu-se que a atuação ineficiente e restrita do SAM (triagem e internação das crianças e adolescentes) não mais atendia à finalidade para qual foi criada, pois tal sistema era “ineficaz no combate à criminalidade, exatamente por usar métodos repressivos e arbitrários”, sendo que tais instituições eram até acusadas de formarem os “piores bandidos” que a opinião pública conheceu.”³⁵

Somente no final da década de 60 é que a responsabilidade do Estado, na infância e juventude foi assumida, quando da inauguração do Estado do Bem-Estar Social. A lei Federal 4.513/64 criou a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM – em substituição ao Serviço de Assistência ao Menor.

³³ PUBLIO, Carlos Alberto Maciel. **Significativos traços do abandono social da criança e do adolescente no Brasil**. Vitória da Conquista: UESB, 2009. p. 10 Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/1744/1605>> Acesso em: 13 ago. 2014

³⁴ Ibid. p. 11

³⁵ FRONTANA, Isabel C.R.C. **Crianças e adolescentes nas ruas de São Paulo**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 247.

2.4 FASE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO - DÉCADA DE 60

“Até por volta de 16 anos, sempre que alguém me perguntava sobre quem eram meus pais, invariavelmente eu respondia: o Governo. É óbvio que eu não tinha clareza suficiente para entender quem era esse meu pai nem o que ele fazia, mas isso ficou mais fácil quando eu tive de entender quem era então a minha mãe: a Febem.”³⁶

Sob as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, a FUNABEM³⁷ ensaiou os primeiros passos de uma política legislativa de proteção que previa programas de inserção da criança e do adolescente na comunidade, através de assistência na própria família ou lares substitutos.³⁸

Mas lamentavelmente percebeu que essas diretrizes ficariam somente no imaginário e no papel.

A PNBEM, como as outras políticas sociais definidas neste período do regime militar, revestiu-se como um manto extremamente reformista e modernizador, passando a colocar em relevo uma perfeição técnico-burocrática e metodológica. Dava-se ao problema do então “menor” soluções pragmáticas e imediatistas, que se propunham escamotear sua verdadeira natureza.³⁹

³⁶ SILVA, E.R.A. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo: Ática, 1997. p. 11

³⁷ A FUNABEM tinha “por objetivo básico formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e do planejamento das soluções, e a orientação, a coordenação e a fiscalização das entidades que executem essa política”. **Novo Código de Menores, Lei nº 6.697**, de 10/10/1979. 6ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1988, p.9. IN MARCÍLIO, p.225.

³⁸ Enuncia o art. 6ª da FUNABEM: Fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardem os direitos do menor e da família: I - Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos; II - Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a êsse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições dêse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional; III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades. (grifo)

³⁹ VERONESE, Josiane Rose Petry. *Temas de Direito da Criança e do Adolescente*. São Paulo: LTr, 1997. p. 7-118. REGIS, Jonathan Cardoso. **Políticas públicas e a participação popular no processo de ressocialização do adolescente em conflito com a lei: realidade ou utopia?** Defesa

Com a aprovação em 1979 do Código de Menores (Lei nº 6.697), foram instaladas unidades especializadas destinadas à recepção, triagem, observação e a permanência de menores. Tais entidades de internação, eram criadas em vários estados da federação para abrigar crianças e jovens desamparados, e funcionada, ainda, como internato para menores infratores.

A Fundação Estadual do Bem-Estar do menor (FEBEM) nas regiões estaduais descentralizava a responsabilidade do governo federal e colocava os governos estaduais sob a supervisão da Funabem quanto às políticas a serem criadas no âmbito estatal.

A responsabilização da família pelo “estado de abandono” da criança se deu em maiores proporções nessa fase. Até hoje ainda há o preconceito com famílias pouco abastadas no sentido de conceber que são amplamente incapazes de sustentar seus filhos. “A ideia de proteção à infância era antes de tudo proteção contra a família”, ainda, que “o reconhecimento de que ‘a falta de recursos é um dos determinantes das internações’ não impediu a disseminação da concepção de que os pais queriam se ver livre dos filhos”.⁴⁰

Consoante ao raciocínio da época sobre a incapacidade familiar, a Doutrina da Situação Irregular, instituída pelo Código de 1979, conceituava de forma tão ampla “menor em situação irregular” que abarcava todo e qualquer cenário das famílias mais pauperizadas.

[...] o Estado podia, através do Juiz de Menor, destituir determinados pais do pátrio poder através da decretação de sentença de “situação irregular”. Sendo a “carência” uma das hipóteses de “situação irregular”, podemos ter uma ideia do que isto podia representar em um país, onde já se estimou em 36 milhões o número de crianças pobres.⁴¹

Por situação irregular entendia-se qualquer caso de abandono, desvio de conduta, prática de infração penal, falta de assistência ou representação legal, ou seja, o novo código preocupava-se somente com o problema, sem atentar-se para

em 12/maio/2014. Dissertação. Universidade do Vale do Itajaí. 2011. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Jonathan%20Cardoso%20Regis.pdf>>. Acesso em: 09.out 2014.

⁴⁰ RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percorso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 39-41

⁴¹ ARANTES, Esther Maria de M. **De “Criança Infeliz” a “Menor Irregular” – Vicissitude na Arte de Governar a Infância**. IN KREUZ, Sergio. *Direito à Convivência Familiar da Criança e do Adolescente*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 27

prevenção da situação. Dessa forma, tanto as crianças como os adolescentes eram vistos como meros objetos de medidas judiciais.

O enfoque correccional-repressivo, que via o menino como ameaça social, é substituído pelo enfoque assistencialista, que passa a percebê-lo como um carente. Assim, a noção de periculosidade cede espaço central na estratégia de atendimento para a noção de provação. O assistencialismo dirige-se à criança e ao jovem perguntando o que ele não é, pelo que ele não sabe, pelo que ele não tem, pelo que ele não é capaz. Daí que, comparado ao menino de classe média, tomado como padrão de normalidade, o menor marginalizado passa a ser visto como carente bio-psico-social, ou seja, uma feixe de carências.⁴²

Assim, a nova doutrina trazia às famílias populares à ação direta de institucionalização do Estado, pelo simples fato de serem pobres. Para piorar, a Funabem, quando de sua criação, herdou do sistema anterior (SAM), toda a estrutura de suporte, tais como os prédios, equipamentos, materiais e, em especial, os funcionários. Isso foi determinante para que, na prática, o modelo repressivo não fosse superado, mesmo com o avanço na área legislativa⁴³. A repetição de velhas práticas com novos rótulos, novos discursos e novas siglas.

O Brasil sempre se deparou com esta contradição: por um lado adota posturas avançadas na legislação, acompanhando os principais avanços consagrados nos tratados e nas convenções internacionais, mas, por outro lado, essa mesma legislação avançada serve para mascarar e camuflar uma prática arcaica e discriminatória.⁴⁴

Em tempos de ditadura militar, o pensamento de ressocialização e recuperação foram completamente desprezados. Nesse período ditatorial, qualquer desacordo com a ordem vigente era reduzido e aniquilado e as ações que envolviam crianças e adolescentes abandonados não tiveram tratamento diferente. O ato de segregá-las foi a solução escolhida como bandeira para enfrentamento dos problemas sociais, especialmente porque se mascarava a situação exilando-as do convívio social e dos olhos de todos que poderiam incomodar.

⁴² GARCIA, MENDEZ & COSTA, 1994, p.41 GLENS, Mathias. **Órfãos de pais vivos: uma análise da política pública de abrigamento no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-09112010-113124/>>. Acesso em: 2014-11-03. p. 33

⁴³ COSTA, Antonio Carlos Gomes. **Infância, juventude e política social no Brasil**. Brasil, criança, urgente: a lei 8.069/90 – São Paulo: Columbus, 1990. p. 83

⁴⁴ SILVA, E.R.A. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo: Ática, 1997. p. 71

A desregionalização dos atendimentos nos internatos revela característica ambivalente nas políticas de proteção: “não se sabe ao certo se está-se protegendo ou punindo essas crianças e adolescentes”⁴⁵. A política de

[...] exílio para o interior dos menores da capital, agravando a “problemática da internação”, ao afastar o menor da família, revela uma política deliberada não só de “limpar” as ruas da cidade dos elementos indesejáveis, mas de punição, pelo afastamento familiar e de desarticulação, ao retirá-los de seu meio social.⁴⁶

Considerando que o rol taxativo de crianças em “situação irregular” foi conceituado, pelo legislador, de forma extremamente ampla, os complexos da FUNABEM e das FEBEM's não faziam qualquer discernimento entre os internos, tratando-os de forma massificada e horizontal. Desde o infante em situação irregular por abandono devido ao falecimento dos pais, ao adolescente condenado por ato infracional, a resposta era mesma: isolava-se essa criança ou adolescente e o etiquetava como “menor”.

E assim historicamente se constituiu a categoria criança não escola, não família, criança desviante, criança em situação irregular, enfim, carente/delinquente, que passa a receber um mesmo tratamento e a se distinguir de nossos filhos, que sempre foram vistos simplesmente como crianças-jovens, compondo uma nova categoria, os menores.⁴⁷

Se na fase anterior foi construída a concepção de criminalizar a infância, nesta há a incorporação da concepção de institucionalização. Conceitos estes que até hoje fazem parte do imaginário social e da cultura da institucionalização indiscriminada dessas crianças e adolescentes, vítimas do desamparo desse mesmo Estado que o segrega ainda mais. A política de atendimento instaurada por ambos os Códigos de Menores padece desse mal ambíguo: proteger punindo e punir protegendo.⁴⁸

⁴⁵ GLENS, Mathias. **Órfãos de pais vivos**: uma análise da política pública de abrigamento no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-09112010-113124/>>. Acesso em: 2014-11-03. p. 38

⁴⁶ RIZZINI, I; RIZZINI, I. op.cit. , p.38.

⁴⁷ Periódico. < -<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/1744/1605>>

⁴⁸ GLENS, Mathias. **Órfãos de pais vivos**: uma análise da política pública de abrigamento no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:

Em um estudo realizado por Silva, em decorrência de sua própria experiência como criança “abandonada”, ele expõe como se dava o processo formal de abandono. Até a edição do código de 79, havia o trâmite processual de abandono e a sentença de abandono. O artigo 56 do código anterior previa que no prazo de trinta dias, o menor abandonado ou perdido, que se enquadrasse em situação irregular e não fosse procurado por quem de direito, o juiz poderia declará-lo como abandonado, internando-o.

[...] internando-se o menor carente, evitava-se o abandonado e, por sua vez, o infrator, [o que] resultou na internação em massa de crianças que passaram por uma carreira de institucionalização, pela pobreza de suas famílias e pela carência de políticas públicas de acesso à população, no âmbito de suas comunidades.⁴⁹

A essa sentença seguia-se a decretação de internação da criança ou adolescente até os 18 anos. Tal determinação era dada, até mesmo, para os casos de crianças perdidas ou que fugiam de casa, ou ainda às que perambulavam pela rua. Dada a essa realidade, o período pós-64 agregou um número desmesurado de crianças institucionalizadas, o que levou muitas dessas instituições a serem “estufas onde se fazem experiências com o eu.”

Com a chegada da década de 80 e o processo de redemocratização do País, a criança “deixa de ser vista como um feixe de carências e passa a ser percebida como sujeito de sua história e da história de seu povo [...], agora se pergunta o que ele é, o que ele sabe, o que ele faz e do que ele é capaz”⁵⁰

Apesar das estruturas do poder arbitrário em plena vigência, havia no ar uma confiança de irreversibilidade do processo de redemocratização do País. Isto criava um ambiente favorável e, de uma certa maneira estimulava a ousadia. Para os movimentos sociais pela infância brasileira, a década de 80 representou também importantes e decisivas conquistas.⁵¹

Nesse período inicia uma intensa movimentação em prol dos direitos da criança. Movimentos da sociedade civil aliados ao grande interesse de pesquisa que

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-09112010-113124/>>. Acesso em: 2014-11-03. p. 35

⁴⁹ RIZZINI, I; RIZZINI, I. op. cit., p. 41

⁵⁰ COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão. Das necessidades aos direitos**. Série direitos da criança. São Paulo, Malheiros, 1994. p. 36

⁵¹ Ibid, p. 132-133

se desenvolveu em torno do tema foram, sem dúvida, fatores que muito influenciaram no questionamento das políticas de proteção baseadas na internação.

Crescia o entendimento de que o tema era cercado de mitos, como o de que as crianças denominadas de menores – institucionalizados ou nas ruas – eram abandonadas; o mito de que se encontravam em “situação irregular” (Código de Menores, 1979), ou de que a grande maioria fosse composta por delinquentes (Rizzini & Rizzini, 1991). E tomava corpo a compreensão de que o foco deveria recair sobre as causas estruturais ligadas às raízes históricas do processo de desenvolvimento político-econômico do país, tais como a má distribuição de renda e a desigualdade social. (Rizzini & Rizzini, 2004, pg. 47)

Barbetta⁵² revela que na passagem da década de 70 para 80, há três iniciativas populares que marcaram o novo pensamento da sociedade brasileira em relação à infância desassistida, são elas: o surgimento da Pastoral do Menor, “talvez a instituição fundamental de todo o movimento social em defesa da criança e do adolescente”; realização, em 1979, do Ano Internacional da Criança, em comemoração aos 20 anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, que “arou a terra” para a plantação da semente da Doutrina da Proteção Integral, sendo que nessa época “que a UNICEF se fortalece e amplia seu campo de ação no Brasil, redirecionando seu trabalho para as comunidades e grupos que começam a despontar como ‘problematizadores da problemática do menor’ e defensores dos direitos” e por fim, a Fundação do Movimento de Defesa do Menor, por Liz Junqueira, em SP, cuja atuação, num primeiro momento, se destaca por “denúncias de maus-tratos e violência cometida contra à infância” pela polícia e pelas FEBEM’s.

Pela primeira vez em toda a história, o Estado abre mãos de prerrogativas que até então eram exclusivamente suas, e passa a compartilhá-las com a sociedade civil. Nessa fase também, a questão da assistência à infância deixa de ser vista como “filantropia benemérita, de higienização médica, de assistencialismo ou de segurança nacional, para passar a ser vista e enfocada como uma ‘questão social’”.⁵³

⁵² BARBETTA, Alfredo. **A saga dos menores e dos educadores na conquista da condição de cidadão: o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, na década de 80.** 1993. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)

⁵³ SILVA, E.R.A. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas.** São Paulo: Ática, 1997. p. 47

2.5 MUDANÇA DE PARADIGMA E A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO

Ao final da década de 80, o Movimento Nacional Constituinte propiciou condições favoráveis para questionamentos concernentes à Doutrina da Situação Irregular, utilizada até então pela ordem jurídica e, ainda, oportunizou a adoção da Doutrina da Proteção Integral como fio condutor na formulação de novas políticas para a infância.

A necessidade de uma melhora na educação escolar, do fortalecimento da família, da prevenção da criminalidade, da preservação da saúde nas instituições de abrigo apontavam para uma discussão mais ampliada sobre os direitos da criança e do adolescente. Os modelos até então concebidos não serviam mais, havia uma reivindicação da criança e do adolescente como sujeito de direito, como um cidadão.

Em 1986, a reunião da Pastoral do Menor com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua entre outras organizações formavam a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança – que tinha como intuito atrair a atenção para questão da infância no Brasil e, principalmente, mobilizar a opinião pública na viabilização de uma mudança na esfera legislativa. A união deu bons frutos: apresentaram ao Congresso Nacional uma “Carta Aberta aos Constituintes e à Nação Brasileira”⁵⁴, que posteriormente formara duas Emendas “Criança e Constituinte” e “Criança prioridade Nacional”.

A emenda apresentada reivindica a inserção, na Constituição Brasileira, dos sete direitos capitais da Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU; mencionada parceria do Estado com as entidades não governamentais, incluindo a necessidade de lei ordinária detalhadora do ‘alcance e das formas de participação dos direitos da criança e do

⁵⁴ “Nós cidadãos brasileiros, membros da Frente Nacional e Defesa dos Direitos da Criança – provenientes dos mais diversos setores sociais, categorias profissionais e convicções filosóficas, políticas e religiosas – reunidos em Brasília, de 21 a 25 de outubro de 1986, por ocasião da IV Congresso “O Menor na Realidade Nacional”, neste limiar da eleição do Congresso Constituinte, que terá por função reconstruir no plano jurídico a vida democrática nacional.

Considerando que o maior patrimônio de uma Nação é o seu povo e o maior patrimônio de um povo são as suas crianças e jovens, proclamamos à consciência da Nação Brasileira como um todo, e dos legisladores constituintes em particular, os seguintes princípios (...). COSTA, Antonio Carlos Gomes. **Infância, juventude e política social no Brasil**. Brasil, criança, urgente: a lei 8.069/90 – São Paulo: Columbus, 1990. p. 27

adolescente'; e acentua a preocupação com a defesa dos meninos acusados por infração penal.⁵⁵

Enquanto isso, no cenário internacional há expressivo avanço no campo normativo, após a Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, houve relevantes aprovações e ratificações de tratados internacionais, inclusive, com o Brasil como signatário: Regras Mínimas das Nações Unidas da Justiça da Infância e Juventude – Regras de Beijing, 1985; Convenções das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990) e Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad, 1990, consolidando a “Doutrina da Proteção Integral” na esfera legislativa.

Tal Doutrina, segundo Costa

[...] afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e juventude, como portadoras da continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e o Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos.⁵⁶

Em 1988, criou-se o Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente com o objetivo de articular a campanha “Criança Prioridade Absoluta”, com o papel de pressionar os constituintes para urgente mudança na legislação nacional e denunciar a violência cometida contra a infância e a juventude durante todas essas décadas. No mesmo ano, foi realizado a “Ciranda da Constituinte” no Congresso Nacional, um abraço simbólico em favor da Emenda “Criança Prioridade Nacional” que havia sido enviada para aprovação.

Até mesmo a FUNABEM incorporou as novas tendências, transformou-se em Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), com a missão de contribuir com a nova legislação que já se anunciava no País.

⁵⁵ TOMMASI, Livia de. A busca pela identidade. 1997, p.65. IN LONGO, Isis S. **To be adolescent and child in the brazilian society: passed and present of the history of youthful rights.**

⁵⁶ COSTA, Antonio Carlos Gomes. Infância, juventude e política social no Brasil. Brasil, criança, urgente: a lei 8.069/90 – São Paulo: Columbus, 1990. p. 38

Em outubro de 88, foram aprovadas junto ao texto Constitucional, as duas Emendas de iniciativa popular, cuja fusão resultou no artigo 204⁵⁷, que garantia a participação popular nas políticas sociais e o artigo 227⁵⁸, que incorporou todas as garantias legais das cartas internacionais, além de exigir uma lei específica que o regulamentasse, originando o movimento pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Foi uma década de calorosos debates e articulações em todo o país, cujos frutos se materializaram em importantes avanços, tais como a discussão do tema na Constituinte e a inclusão do artigo 227, sobre os direitos da criança. Na Constituição Federal de 1988. Mas o maior destaque da época foi, sem dúvida, o amplo processo de discussão e redação da lei que viria substituir o Código de Menores (1927, 1979): O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).⁵⁹

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em setembro de 1990, teve um papel de significativa influência na criação e reforma de normas regulamentadoras referentes à família, especialmente em programas sociais de ações públicas. Particularmente no campo da infância, contribuiu com duas prerrogativas que o Estado e a sociedade devem promover às suas crianças e adolescentes: cuidado e responsabilidade⁶⁰.

O reconhecimento por parte do Estado e da sociedade de direitos subjetivos às crianças e adolescentes, envolvem questões do próprio desenvolvimento humano, econômico e social, demonstrando a necessidade de uma normatização própria para regular essas relações. No preâmbulo da Convenção, há o destaque da importância dessa proteção jurídica especial e própria dos direitos da criança do

⁵⁷ Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

⁵⁸ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

⁵⁹ RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percorso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 46

⁶⁰ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**. Glossário. p. 22. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14

adolescente. Diz a abertura do texto “a criança tem necessidade de uma proteção especial e de cuidados especiais, notadamente de uma proteção jurídica, antes e depois de seu nascimento.”⁶¹

A Convenção avança especialmente no que diz respeito à direitos que serão exercidos pelas próprias crianças e adolescentes, como à liberdade de expressão, liberdade de pensamento, de consciência e religião, direitos estes que conferem aos seus beneficiários autonomia e capacidade para o exercício de sua liberdade. Dentro desse pensamento que o Estatuto da Criança e do Adolescente vai ser gerido, e, em especial, no reforço do papel da família como fundamental para esse processo de desenvolvimento e proteção integral.

⁶¹ BRASIL. Gabinete da Presidência da República. **Decreto-lei nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm> Acesso em: 19 set 2014

3 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: OS AVANÇOS DO ECA EM RELAÇÃO A MEDIDA DE ABRIGAMENTO E A LEI 12.010/09

3.1 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Com a aprovação do ECA, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor e o Código de Menores de 79 foram revogados. Inicia-se, a partir de então, uma nova fase na formulação de políticas públicas: as crianças e os adolescentes já não são mais vistos como meros “objetos de intervenção disciplinar”⁶², mas sim, como sujeitos de direitos, ou seja, cidadãos que merecem ter garantidos direitos básicos seja no seu âmbito familiar, da sociedade ou através do Estado.

A retomada, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, da questão da “institucionalização como última medida” revela o enfoque excepcional com que esse critério passou a ser visto. Se antes a institucionalização era vista como primeiro recurso nos casos de pobreza – o que viabilizou inúmeros internatos da população mais vulnerável – agora “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder”^{63 64}, diz ainda o parágrafo único do artigo 23 que “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá ser obrigatoriamente incluída em programas oficiais de auxílio”.

Nesse sentido a família passa a ser apoiada como um micro sistema de proteção e pertencimento da criança⁶⁵. Prescreve o art. 19 do Estatuto que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e excepcionalmente, em família substituta (...)”. Dessa forma, a perspectiva adotada

⁶² COSTA, Antonio Carlos Gomes. Infância, juventude e política social no Brasil. Brasil, criança, urgente: a lei 8.069/90 – São Paulo: Columbus, 1990. p. 39

⁶³ BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Art. 23. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 22 ago. 2014.

⁶⁴ Daniel B. Griffith define pátrio poder como “a autoridade herdada pelo Estado para atuar como guardião de um indivíduo com uma limitação jurídica”. Daniel B. Griffith, “The Best interests standard: a comparison os the state’s parens patriae authority and judicial oversight in best interest determinations for children and incompetent patients”. p. 1-2 In PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.1.

⁶⁵ CRUZ, Helena Maffei. **Família é quem cuida de mim: narrativas de identidade de jovens adultos criados em abrigo**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2008. p. 44

das casas de acolhimento passa a ser a da reintegração familiar, ao invés de sua desestruturação com a retirada da criança do núcleo familiar.

As medidas de institucionalização passam agora a ser aplicadas sempre que os direitos reconhecidos no ECA “forem ameaçados ou violados por (i) ação ou omissão da sociedade ou do Estado; (ii) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; (iii) em razão de sua conduta”⁶⁶.

No art. 101, há um rol extensivo das medidas que devem ser tomadas antes da institucionalização, tais como termo de responsabilidade, acompanhamento temporário, inclusão em programas de auxílio à família, requisição de tratamento médico ou psicológico. Estabelece, ainda, o parágrafo único do referido artigo que “o abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade”.

A atuação anterior ao abrigo, em forma de uma rede de apoio e proteção, passa a ser vista como ferramenta indispensável para transformação da prática de institucionalização em medida provisória e excepcional, pois o abrigo só poderá ser determinado quando todas as demais medidas previstas no Estatuto fracassarem. A Rede de Proteção é constituída por diversos setores da vida social. Pode ser traduzido também como “Sistema de Garantia de Direitos”⁶⁷, compreendendo o complexo das relações acionadas por diferentes agentes que compartilham do interesse comum de proteção à criança e o resgate familiar.

No âmbito da ‘promoção de direitos’⁶⁸, a rede é formada por órgãos e serviços governamentais e não governamentais que atuam na formulação e execução de políticas públicas, tais como os conselhos paritários de deliberação de diretrizes de políticas nas áreas de educação, saúde, assistência social, alimentação, cultura, etc., bem como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e as entidades públicas e privadas de prestação de serviço. Enquanto

⁶⁶ BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Art. 98. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 22 agoi. 2014.

⁶⁷ “quando se fala em ‘Sistema de Garantia de Direitos’, melhor se tem em mente a compreensão teórica, abstrata e estática do conjunto de serviços de atendimento previstos idealmente em lei, enquanto a expressão ‘Rede de Proteção’ expressa esse mesmo sistema concretizando-se dinamicamente, na prática, por meio de um conjunto de organizações interconectadas no momento da prestação desses serviços”.

BRANCHER, Leoberto N. Organização e gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. IN: KONZEN. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, 2000. p. 130. IN Coletânea SAC . “A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. “Capítulo 12, p. 329

⁶⁸ Op Cit. p. 330

no eixo ‘defesa dos direitos’⁶⁹ a rede é formada pelo Judiciário, Ministério Público, Secretarias de Justiça, Conselhos Tutelares e órgãos de defesa da cidadania, cuja atuação visa assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos pelo ECA. Por fim, a estrutura da Rede que compreende o eixo “controle social” diz respeito às ações de iniciativa da sociedade civil, como os fóruns de direitos, o que consagra o princípio da participação social instituído pela Constituição de 88 no art. 204.

Em relação à provisoriedade da medida de acolhimento institucional, o ECA aboliu o antigo instituto de “internação até a maioridade” – que se parecia mais com uma condenação do que uma proteção à criança e ao adolescente⁷⁰.

Após a aprovação do ECA, houve até mesmo uma alteração no público alvo dos abrigos. Antigamente prestava-se atendimento às crianças em situação de abandono, agora o cuidado passava a ser às crianças e adolescentes em “situação de risco pessoal ou social”⁷¹ ou ainda, em situação de “vulnerabilidade e risco”⁷². A lógica de que crianças e adolescentes precisavam ser encarcerados, pois eram violadoras da ordem pública inverteu-se, a violência passa a ser contra a criança e o adolescente, que precisam ser protegidos da sociedade e não o contrário.

A síntese das diretrizes que devem orientar a atuação das instituições de acolhimento podem ser visualizadas no art. 92, do ECA:

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

⁶⁹ Op Cit. p. 330

⁷⁰ GLENS, Mathias. **Órfãos de pais vivos**: uma análise da política pública de abrigamento no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-09112010-113124/>>. Acesso em: 2014-11-03. p. 42

⁷¹ GLENS, Mathias. **Órfãos de pais vivos**: uma análise da política pública de abrigamento no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-09112010-113124/>>. Acesso em: 2014-11-03. p. 43

⁷² “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.”

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Assistência Social**. p. 33

- I - preservação dos vínculos familiares;
 - II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
 - III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
 - IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
 - V - não-desmembramento de grupos de irmãos;
 - VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
 - VII - participação na vida da comunidade local;
 - VIII - preparação gradativa para o desligamento;
 - IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.
- Parágrafo único. O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

A valoração do núcleo familiar é um dos principais enfoques do Estatuto, pois pretende garantir a saída da criança do abrigo, ou ainda, propiciar ao infante provisoriamente abrigado um ambiente estruturado, diminuindo o choque que é sair do seio familiar. Ainda mais, que comumente essas crianças e adolescentes possuem:

(...) histórias marcadas pela descontinuidade de vínculos e trajetórias, por muitas mudanças e constantes rompimentos de seus elos afetivos, além de uma grande demanda por atenção e cuidados que poucas vezes é correspondida. Com frequência, a urgência de serem ouvidas e terem suas necessidades atendidas são os mais fortes elementos que surgem em suas falas.⁷³

A Doutrina da Proteção Integral, regulada no ECA, salvaguarda os direitos fixados e reconhecidos pela ONU, de forma que o legislador garantiu a normatização de todas as necessidades da criança e do adolescente, como direito à saúde, educação, profissionalização, ao lazer e cultura, entre outros⁷⁴. E ainda, previu expressamente ações de responsabilização quando da violação desses preceitos, fixando a Justiça da Infância e da Juventude como competente para conhecer e julgar tais ações⁷⁵.

⁷³ RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 52

⁷⁴ COSTA, Antonio Carlos Gomes. Infância, juventude e política social no Brasil. Brasil, criança, urgente: a lei 8.069/90 – São Paulo: Columbus, 1990. p. 42

⁷⁵ Art. 145. Os estados e o Distrito Federal poderão criar varas especializadas e exclusivas da infância e da juventude, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por número de habitantes, dotá-las de infraestrutura e dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões.

Art. 146. A autoridade a que se refere esta Lei é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o juiz que exerce essa função, na forma da lei de organização judiciária local. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 17 set. 2014.

O Estatuto prevê, ainda, a idade mínima de 21 anos para os pretendentes à adoção, exigindo estágio de convivência, até mesmo nos casos de adoção internacional, que se configura como medida excepcional dessa vez, considerando que só há abertura para essa possibilidade quando “não for encontrado interessado com residência permanente no Brasil”⁷⁶.

Outra inovação trazida pela legislação foi à fiscalização das casas de acolhimento através do Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares⁷⁷. Tais entidades deverão atuar como guardiões dos direitos da criança e do adolescente, devendo desempenhar seu papel de forma preventiva, assegurando o cumprimento das diretrizes fixadas pelo ECA ou quando houver a ameaça ou violação de tais normativas, devem denunciar a existência de tais irregularidades. As medidas aplicáveis podem ir desde advertência até a cassação do registro da instituição de acolhimento⁷⁸.

Em relação à criança ou adolescente infrator, o ECA instituiu medidas de proteção sócio-educativas, em oposição ao antigo o caráter repressivo-punitivo da Doutrina da Situação Irregular, aplicadas nos dois códigos anteriores. Tais medidas estão em um rol taxativo, o que impossibilita a aplicação de medidas diversas às enunciadas no art. 112⁷⁹. Comparada ao Código anterior de 79, as novidades

⁷⁶ Art. 50, § 10: A adoção internacional somente será deferida se, após consulta ao cadastro de pessoas ou casais habilitados à adoção, mantido pela Justiça da Infância e da Juventude na comarca, bem como aos cadastros estadual e nacional referidos no § 5º deste artigo, não for encontrado interessado com residência permanente no Brasil.” Ibid., Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 17 set. 2014.

⁷⁷ Art. 95. As entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 17 set. 2014.

⁷⁸ Art. 97. São medidas aplicáveis às entidades de atendimento que descumprirem obrigação constante do art. 94, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos:

I - às entidades governamentais:

- a) advertência;
- b) afastamento provisório de seus dirigentes;
- c) afastamento definitivo de seus dirigentes;
- d) fechamento de unidade ou interdição de programa.

II - às entidades não-governamentais:

- a) advertência;
- b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas;
- c) interdição de unidades ou suspensão de programa;
- d) cassação do registro.

⁷⁹ Estatuto da criança e do adolescente. Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviços à comunidade;

inseridas pelo ECA são os incisos II (obrigação de reparar o dano) e III (prestação de serviço à comunidade), sem contar o rol das garantias processuais reconhecidas no art. 111⁸⁰, como direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente, direito de solicitar a presença de seus pais ou responsáveis em qualquer fase do procedimento ou ainda, defesa técnica por advogado e garantia de assistência judiciária gratuita.

Outra mudança significativa foi a criação dos Conselhos Tutelares, “órgão permanente, autônomo e não jurisdicional”⁸¹ que possui natureza híbrida, pois, a um só tempo, desempenha atividade pública e vinculação ao Poder Executivo Municipal. Possui atuação eminentemente no campo social e fiscalizador no cumprimento aos direitos da criança e do adolescente e, ainda, representa a sociedade quando atua, especialmente nas deliberações acerca de políticas públicas. Suas atribuições estão previstas no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e incluem, por exemplo, o poder de requisitar⁸². O Conselho tutelar não oferece serviços, pois é um órgão fiscalizador, assim tem a função de zelar pelo cumprimento dos direitos assegurados pelo ECA.

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semi-liberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 17 set. 2014.

⁸⁰ Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:

I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;

II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;

III - defesa técnica por advogado;

IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;

V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;

VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 17 set. 2014.

⁸¹ Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. Ibid., Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 17 set. 2014.

⁸² “O Estatuto conferiu ao Conselho Tutelar o poder de requisição, que se caracteriza como uma ordem que é emitida com a finalidade de resguardar os direitos básicos de crianças e adolescentes, como a saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança”. ROSSATO, Luciano Alves. Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: Lei 8.069/1990 : artigo por artigo. 3.ed. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 403

Percebe-se a completa inovação do Estatuto da Criança e Adolescente no tratamento à população infanto-juvenil. Do anonimato à culpabilização. Da incapacidade ao reconhecimento da família como elemento essencial para a mudança. Essas transformações, seja no campo doutrinário quanto no campo legislativo, influenciaram de modo absoluto o papel das instituições de acolhimento, que possui agora o papel de proporcionar à criança e ao adolescente ampla proteção e garantia de seus direitos mais básicos, como crescer e se desenvolver em um ambiente familiar saudável.

Com a finalidade de dar continuidade e aperfeiçoar o Estatuto, foi criada em 2009, a Lei nº 12.010 ou “Lei de Convivência Familiar e Comunitária” que estabeleceu 250 reformulações e acréscimos de artigos, parágrafos e diversos capítulos, sendo revogadas praticamente todas as disposições relativas à adoção, motivo pelo qual a Lei também é conhecida como “Nova Lei da adoção”.

3.2 AS INOVAÇÕES DA LEI 12.010/2009

3.2.1 Parte geral

A lei 12.010/2009 trouxe relevante mudança ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Visou adequar, até mesmo, conceitos utilizados décadas a fio pelo nosso ordenamento. A substituição da expressão “pátrio poder” por poder familiar⁸³ revela o cuidado com que se está a abordar os direitos e deveres dos pais para com os filhos menores, bem como a adoção do conceito que já estava instituído pelo art. 5º, inciso I⁸⁵ e art. 226, §5º⁸⁶ da Constituição Federal, de equiparação entre o homem e a mulher no exercício da autoridade parental⁸⁷,

⁸³ “O poder familiar constitui um múnus público, isto é, uma espécie de função correspondente a um cargo privado, sendo o poder familiar um direito-função e um poder-dever, (...) é irrenunciável, pois os pais não podem abrir mão dele; é inalienável ou indisponível, no sentido de que não pode ser transferido pelos pais a outrem, a título gratuito ou oneroso, salvo caso de delegação do poder familiar, desejadas pelos pais ou responsáveis para prevenir a ocorrência de situação irregular do menor, (...) é imprescritível, já que dele não decaem os genitores pelo simples fato de deixarem de exercê-lo, sendo que somente poderão perdê-lo nos casos previstos em lei; é incompatível com a tutela, não podendo nomear tutor a menor cujo pai ou mãe não foi suspenso ou destituído do poder familiar; conserva, ainda, a natureza de uma relação de autoridade por haver vínculo de subordinação entre pais e filhos, pois os genitores têm poder de mando e a prole o dever de obediência.”

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito de família**. v.5, 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 539.

⁸⁴ BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm> Acesso em: 11 out 2014 Art. 3º A expressão “pátrio poder” contida nos arts. 21, 23, 24, no parágrafo único do art. 36, no § 1º do art. 45, no art. 49, no inciso X do caput do art. 129, nas alíneas “b” e “d” do parágrafo único do art. 148, nos arts. 155, 157, 163, 166, 169, no inciso III do caput do art. 201 e no art. 249, todos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, bem como na Seção II do Capítulo III do Título VI da Parte Especial do mesmo Diploma Legal, fica substituída pela expressão “poder familiar”.

⁸⁵ 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (...)

⁸⁶ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...) § 5º - Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

⁸⁷

Art. 21. O poder familiar será exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe, na forma do que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito de, em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciária.

competente para a solução da divergência [69] .

BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 21 set. 2014.

Estipulou nos artigos referentes às instituições que adotam programas de acolhimento institucional⁸⁸, relatórios de avaliação a cada 6 (meses) das crianças e adolescentes, a fim de que seja analisado a possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, relevando o caráter provisório da medida de acolhimento.

A nova legislação introduziu no ECA o parágrafo único no artigo 25, que define o conceito de família extensa ou ampliada, sendo aquela que “se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.”⁸⁹A importância desse conceito, reflete a tentativa constante de manter a criança ou adolescente no seio da família biológica. Desse modo, “estabeleceu-se uma nova escala de prioridades. Pela ordem legal, a criança tem o direito de crescer na família biológica; não sendo possível nesta, na família extensa ou ampliada, desde que com esta conviva e mantenha laços de afinidade ou afetividade”⁹⁰, ou seja, essa nova modalidade é uma ponte entre a família biológica e a família substituta.

Em relação a esta última, o ECA já previa que a colocação em família substituta dar-se-ia mediante guarda, tutela ou adoção⁹¹, mas a lei 12.010/09 intensificou cautelas que deverão ser observadas quando da admissão desta medida, como por exemplo, consentimento do maior de 12 (anos) da colocação em família substituta e preferência por colocação de irmãos no mesmo âmbito familiar e igualmente fez ressalvas em casos de colocação em família substituta de criança de origem indígena ou comunidade quilombola.

⁸⁸ **Acolhimento Institucional:** No presente Plano, adotou-se o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no Art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no Art. 98. Segundo o Art. 101, Parágrafo Único, o abrigo é medida provisória e excepcional, não implicando privação de liberdade. O Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades como: Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem. BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Glossário. p. 127. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14

⁸⁹BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Art. 25 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm> Acesso em: 11 out 2014

⁹⁰ KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios Constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional.** Curitiba: Juruá, 2012. p. 118.

⁹¹ BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Art. 28. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 21 set. 2014.

A fim de viabilizar maior sistematização e divulgação, o legislador se preocupou em exigir, também, a criação de cadastros contendo informações atualizadas sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento institucional⁹², bem como dos postulantes à adoção⁹³.

3.2.2 Parte especial

Uma das novidades trazidas pela lei, em relação à política de atendimento, foi a inserção expressa de programas “destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes”⁹⁴, além de campanhas de estímulo ao acolhimento – sob forma de guarda ou adoção – “especificadamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências ou de grupos de irmãos.”⁹⁵

No que concerne às medidas de proteção, que serão adotadas quando determinados direitos houverem sido ameaçados ou violados, a lei 12.010/09 criou no art.100 uma série de princípios que deverão ser observados, vejamos alguns deles:

- a) Condição da Criança e do Adolescente como sujeitos de direitos e proteção integral e prioritária

Conforme já vimos, o contexto histórico anterior à Constituição de 88 e do Estatuto da Criança e do Adolescente revela tratamento discricionário em relação à

⁹² Art. 101. § 11. A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um cadastro contendo informações atualizadas sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional sob sua responsabilidade, com informações pormenorizadas sobre a situação jurídica de cada um, bem como as providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta, em qualquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm> Acesso em: 11 out 2014

⁹³ Art. 50. § 5º Serão criados e implementados cadastros estaduais e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pessoas ou casais habilitados à adoção.

§ 6º Haverá cadastros distintos para pessoas ou casais residentes fora do País, que somente serão consultados na inexistência de postulantes nacionais habilitados nos cadastros mencionados no § 5º deste artigo. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm> Acesso em: 11 out 2014

⁹⁴ Ibid.,. Art. 87, inciso VI.

⁹⁵ Ibid., Art. 87, inciso VII.

infância e adolescência no Brasil. Não só do ponto de vista jurídico, que se mantinha omissa quanto às normas de proteção e promoção da infância, mas a própria sociedade atribuía às crianças e adolescentes papéis pré-ordenados, retirando-lhes qualquer expectativa quanto a sua autodeterminação.

A Constituição de 1988 quando prescreveu em seu art. 227 que é dever da família, da sociedade e do Estado garantir à criança e ao adolescente direitos referentes às suas necessidades mais básicas, como saúde, educação, alimentação, lazer, entre outros, interrompeu o tratamento que lhes eram despendidos até então e inspirando-se na Doutrina da Proteção Integral, conferiu às criança e ao adolescente o status de “sujeitos”, traduzido como

Indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade própria que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros “objetos”, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento.⁹⁶

Ou seja, atribuir à população infanto-juvenil a condição de sujeitos de direitos lhes proporciona a faculdade de exigibilidade, seja do Estado, de sua família, ou da sociedade, do cumprimento de deveres estabelecidos em lei.

Mas tal doutrina não se restringe, tão só, a conferir a qualidade de sujeitos,

[...] mais do que isso, norteia-se pela noção de que crianças e adolescentes são seres humanos que se encontram numa situação fática peculiar, qual seja, a de pessoas em fase de desenvolvimento físico, psíquico, emocional, em processo de desenvolvimento de sua potencialidade humana adulta, e que essa peculiar condição merece respeito e para tal há de se compreender que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes são especiais em relação aos direitos dos adultos (há necessidade de direitos essenciais especiais e de estruturação diversa desses direitos)⁹⁷

Nesse sentido, buscou-se com o Estatuto da Criança e do Adolescente reconhecer expressamente que a criança e do adolescente merecem tratamento

⁹⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006. p. 26 .

⁹⁷ MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos** . Barueri, SP: Manole, 2003. p. 50 In: CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente. Revista do Direito. , v.29, p.22 - 43, 2008. Disponível em < <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/6-4.pdf>>. Acesso em: 15 de out. 2014.

especial, pois são pessoas que ainda estão em condição peculiar de desenvolvimento⁹⁸.

Complementa ainda, Tânia da Silva Pereira⁹⁹ que:

Ser sujeitos de direitos é ser titular de uma identidade social que lhe permite buscar proteção especial, já que se trata de uma “pessoa em condição peculiar de desenvolvimento”(art. 6º, ECA). Sua identidade pessoal tem vínculo direto com a sua identificação no grupo familiar. Seu nome o localiza em seu mundo. (...) Sua expressão externa é sua imagem, que irá compor sua individualização como pessoa, fator primordial em seu desenvolvimento.”.

Diferentemente do que atribuir uma concepção da criança e adolescente como incapazes, a compreensão destes como seres humanos em desenvolvimento estabelece “um critério diferenciado, um atendimento voltado para sua condição, uma abordagem especial, levando em consideração que ainda não atingiram a maturidade física, emocional e psicológica de um adulto.”¹⁰⁰ Dessa forma, a medida protetiva de acolhimento institucional deverá atentar-se para o fato de que a demora “na efetivação de soluções que garantam o direito ao convívio familiar, desrespeita um de seus mais basilares direitos e vai, certamente, afetar seu desenvolvimento. É levar em conta que a criança necessita de uma família hoje, não amanhã, quando já será adulta”.¹⁰¹

b) Responsabilidade primária e solidária do poder público

Este princípio diz respeito à obrigação solidária entre as três esferas do governo na responsabilidade de efetivar os direitos e obrigações assegurados no ECA e a na Constituição Federal, “sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não

⁹⁸ Estatuto da Criança e do Adolescente. “Art. 6º. Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.”

⁹⁹ PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 29.

¹⁰⁰ KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência Familiar da criança e do adolescente**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 67

¹⁰¹ Ibid, p. 68.

governamentais”¹⁰², ou seja, é dever de todos prevenir qualquer violação ou ameaça aos direitos do menor, formando uma rede de proteção e mútua cooperação na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

c) Interesse Superior da Criança e do Adolescente

Esse dispositivo determina que toda intervenção deve atender prioritariamente aos interesses da criança e adolescente, sem prejuízo a outros interesses quando houver um conflito no caso concreto.

A ratificação pelo Brasil da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, que traz em seu conteúdo inúmeros enunciados¹⁰³ sobre esse princípio, trouxe o status de norma supralegal para esse dispositivo. Humberto Ávila, classifica essa norma como “postulado normativo”, que se refere ao conceito de que “a violação deste princípio consiste na não interpretação de acordo com sua estruturação”¹⁰⁴, pois tal preceito descreve “modos de raciocínio e de argumentação”¹⁰⁵. Assim o princípio do interesse superior da criança deverá servir como norte na aplicação das normas referentes à infância e juventude.

Tânia da Silva Pereira faz uma ressalva quanto a este dispositivo, pontua que o princípio do melhor interesse da criança concede ao Juiz um poder discricionário ilimitado, uma vez que nunca se saberá se a conclusão tomada pelo Juiz não é apenas o reflexo de seus próprios valores¹⁰⁶, especialmente porque esse princípio permite que aplicação ampla e irrestrita quando se trata de direitos violados.

Ressalta-se também que esse princípio ainda não possui critérios de referência bem definidos no mundo jurídico, especialmente no que diz respeito a parâmetros que pudessem assegurar uma efetiva predileção do interesse da criança em contraposição a outro. Sabe-se que a implantação desse dispositivo “não pode

¹⁰² BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Art. 100, inciso III. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 19 set. 2014.

¹⁰³ BRASIL. Gabinete da Presidência da República. **Decreto-lei nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Artigos 3º, “1”; art. 9º, “1”, art. 18, “1”, art.21, art. 37, “c” e art. 40, “2”, “b”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm> Acesso em: 19 set 2014

¹⁰⁴ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios In: ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Comentado. Lei 8.069/1990 – Artigo por artigo. 3. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2012. p. 84.

¹⁰⁵ Ibid., p. 84.

¹⁰⁶ PEREIRA, Tânia da Silva. op. cit.,p. 88-89.

resumir-se a sugestões ou referências: deve ser a premissa em todas as ações concernentes a esta destacada parcela da população. Considerando-os com suas individualidades, também por seus pais ou responsável, devendo ser assumidos como pessoas independentes e em peculiar condição de desenvolvimento”.¹⁰⁷

d) Privacidade e Obrigatoriedade da informação

O conteúdo desse dispositivo refere-se divulgação de dados referentes à criança e ao adolescente em “situação de risco pessoal e social”, ou seja, deverá haver um cuidado quando da transição de dados pessoais, a fim de que não haja violação à intimidade, imagem e a vida privada da criança ou adolescente.

Especialmente nos casos de ato infracional praticado por criança, o Estatuto veda expressamente qualquer divulgação ou identificação do envolvido, como fotografias ou notícias em jornal. Qualquer informação acerca do ato infracional só poderá ser autorizada judicialmente¹⁰⁸. Tal procedimento evita que através da publicidade jovens ou crianças venham a ser estigmatizados devido ao ato infracional. Sem contar que todos os processos judiciais que tramitam na Vara de Infância e Juventude, bem como na Vara de Adolescentes em conflito com a lei são segredos de justiça, restringindo-se o acesso às partes e advogados com procuração.

Já o princípio da obrigatoriedade da informação recai sobre o direito das partes envolvidas em ter acesso à informação acerca dos motivos que justificaram a intervenção na família, seja de acolhimento familiar ou institucional. Não só as crianças e adolescentes, cuja informação será informada de acordo com seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, mas também para os pais e responsáveis partes no processo.

e) Intervenção precoce e Intervenção Mínima

¹⁰⁷ Ibid., p. 95.

¹⁰⁸ Art. 143. É vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional. Parágrafo único. Qualquer notícia a respeito do fato não poderá identificar a criança ou adolescente, vedando-se fotografia, referência a nome, apelido, filiação, parentesco, residência e, inclusive, iniciais do nome e sobrenome.

Art. 144. A expedição de cópia ou certidão de atos a que se refere o artigo anterior somente será deferida pela autoridade judiciária competente, se demonstrado o interesse e justificada a finalidade. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 21 set. 2014.

Esses dois princípios possuem íntima ligação, pois ao mesmo tempo em que o princípio da intervenção precoce, determina que as autoridades devam agir tão logo a situação seja reconhecida, evitando que a ameaça se transforme em violação, o princípio da intervenção mínima limita a intervenção à estrita proporcionalidade do perigo, impedindo a adoção de medidas sérias em situações desnecessárias. Exemplo disso, é que o encaminhamento ao acolhimento institucional só deve ser realizado em casos excepcionais, mas assegura-se em caráter de urgência, a intervenção sem a prévia determinação judicial.

f) Proporcionalidade e atualidade

A positivação do princípio da proporcionalidade e da atualidade revela a preocupação do legislador em evitar a retirada da criança ou adolescente de seu núcleo familiar, quando a situação que a coloca em risco pessoal e social tem a possibilidade de ser transitória. Exemplo disso são os casos de embriaguez ou utilização dos pais ou responsáveis de substâncias psicoativas. A medida de afastamento da criança do lar e colocação em família substituta pode ser extrema nesses casos, observando que a situação em que os pais ou responsável estão pode ser contornada com os devidos cuidados.

g) Responsabilidade Parental

Este princípio possui correspondência com o art. 229 da Constituição Federal que preceitua o dever dos pais em assistir, criar e educar os filhos menores, bem como que estes têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade. Assim, o vínculo de parentesco, em razão de uma obrigação legal, responsabiliza os pais no dever de assegurar material e moralmente o bem-estar de sua prole, seja garantindo uma educação de qualidade, seu sustento e até representação quanto às questões patrimoniais.

No caso da morte de um dos genitores, caberá ao outro o exercício dessa responsabilidade. Cabe ainda a observação que os deveres dos pais para com os

filhos diz respeito também à afetividade¹⁰⁹, diferente da natureza obrigacional citada acima.

O descumprimento do dever dos pais para com os filhos pode conduzir à uma das hipóteses abaixo previstas no Código Civil de perda ou suspensão do poder familiar.

Art. 1.637. Se o pai, ou a mãe, abusar de sua autoridade, faltando aos deveres a eles inerentes ou arruinando os bens dos filhos, cabe ao juiz, requerendo algum parente, ou o Ministério Público, adotar a medida que lhe pareça reclamada pela segurança do menor e seus haveres, até suspendendo o poder familiar, quando convenha.

Parágrafo único. Suspende-se igualmente o exercício do poder familiar ao pai ou à mãe condenados por sentença irrecorrível, em virtude de crime cuja pena exceda a dois anos de prisão.

Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que:

I - castigar imoderadamente o filho;

II - deixar o filho em abandono;

III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes;

IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente

Tanto a suspensão quando a perda do poder familiar podem acarretar no acolhimento familiar ou institucional. A diferença é que o primeiro, cessado os motivos que levaram a suspensão, os pais ou responsáveis podem requerer o retorno da criança para o lar, mediante requerimento ao Juiz que determinou a medida, enquanto a destituição do poder familiar é irreversível caso a criança já esteja em família substituta.

h) Oitiva obrigatória e participação

Este princípio determina que a criança ou adolescente têm o direito a ser ouvido e participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, devendo ter sua opinião considerada pela autoridade judiciária competente, observado seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as consequências da medida protetiva. Como se pode notar, tal determinação se relaciona intimamente com o princípio do melhor interesse da criança e a da condição da criança e adolescente como sujeitos de direitos.

¹⁰⁹ “Parece inequívoco que, contemporaneamente, o elemento socioafetivo se apresenta como o e maior relevância na análise das questões atinentes ao direito de família, pelo que sua repercussão nas relações atinentes à filiação é consequência natural, verdadeiro corolário lógico de uma nova racionalidade que coloca a dignidade da pessoa humana como centro das preocupações do direito civil. FACHIN, Luiz Edson. **Questões do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. In KREUZ, Sergio Luiz. p. 117.

i) Prevalência da Família

O princípio da Prevalência da Família guarda consonância com o artigo 25 do ECA que conceitua família extensa ou ampliada¹¹⁰. A normatização desse princípio reflete o caráter prioritário que o legislador concedeu às relações familiares em que já há a construção de laços de afetividade entre a criança e o parente próximo. Assim, há a tentativa constante de manter ou reintegrar a criança e o adolescente no âmbito da família natural em face da família substituta.

Apesar da predileção da família extensa, que é formada por irmãos, tios, avós que convivem no mesmo meio que a criança ou adolescente, a regularização da intervenção se dará mesmo moldes que o da família substituta, quais sejam, por guarda, tutela ou adoção.

A finalidade da regra, evidentemente, destina-se a atender aos interesses da criança e não aos familiares. Entende-se que, em tese, a criança ou adolescente sendo mantidos como familiares próximos, com os quais já tenha convivido e mantenha vínculos de afetividade e afinidade, as consequências do afastamento dos genitores pode ser minorada.¹¹¹

A inovação desse dispositivo não passou ileso da crítica doutrinária, Maria Berenice Dias que acredita que essa nova abordagem dificulta ainda mais o “esvaziamento” dos abrigos, pois transforma a adoção em medida “excepcional, a qual deve se recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da

¹¹⁰ Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade. BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 21 set. 2014.

Ainda,

PNCFC. **Família Extensa**: Além da relação parentalidade/filiação, diversas outras relações de parentesco compõem uma “família extensa”, isto é, uma família que se estende para além da unidade pais/filhos e/ou da unidade do casal, estando ou não dentro do mesmo domicílio: irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus. p. 129

¹¹¹ KREUZ, Sérgio Luiz. **Direito à Convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 121.

criança e do adolescente na família natural ou extensa”¹¹², deixando inúmeras crianças à espera nos abrigos. Ressalta ainda que

Ninguém questiona que o ideal é crianças e adolescentes crescerem junto à família biológica. Mas se esse não é o núcleo onde melhor se desenvolverão, terão mais seguranças e a chance de serem felizes, as restrições à adoção deixa de respeitar o melhor interesse de crianças e adolescentes. É a celeridade do processo de adoção que garante a convivência familiar, direito constitucionalmente preservado com absoluta prioridade (CF 227).¹¹³

Há de se levar em conta esse posicionamento se observarmos na prática o número de crianças e adolescentes institucionalizados no Brasil¹¹⁴. Mas facilitar a adoção como medida de “esvaziamento” dos abrigos, seria retroceder às práticas de estigmatização da família natural como incapaz, especialmente porque a família substituta seria cada vez mais vista como apta e competente no cuidado ao infante frente à família natural. A manutenção da criança no seu seio familiar através da família extensa – que compõem aqueles que possuem vínculos de parentesco e afetividade com o infante – visa a composição de uma mediação entre as duas situações, posicionamento completamente válido se tratando de situações tão traumáticas como a retirada da criança de seu ambiente familiar.

Em que pese todos os princípios estarem elencados especificadamente em relação às medidas de proteção, sabe-se que tais preceitos são fundamentos nucleares do próprio direito da criança e adolescente, extensas, portanto, a todo sistema que rege às normas da infância e juventude. Assim, as mudanças conduzidas pela Lei 12.010/90 consolidaram, no campo normativo, a valorização da criança e adolescente em todas suas formas, especialmente quanto ao direito de

¹¹² DIAS, Maria Berenice. Esvaziar os abrigos ou esvaziar a adoção?. Disponível em: [http://www.mariaberenice.com.br/uploads/2_-esvaziar os abrigos ou esvaziar a ado%27%E3o.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/uploads/2_-esvaziar_os_abrigos_ou_esvaziar_a_ado%27%E3o.pdf). Acesso em: 29. Out. 2014.

¹¹³ Op cit. p.01

¹¹⁴ “Levantamento realizado pelo IPEA em 2003 e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Das cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88% do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da Pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes. Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Disponível em < <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf> > Acesso em 03.11.14. p. 62.

crescer em um ambiente familiar saudável, digno de promover seu pleno desenvolvimento.

A partir dessas considerações, iremos analisar, no plano prático, as iniciativas que contemplam o acesso à Convivência Familiar e Comunitária, como alternativas à institucionalização. E ainda, mesmo quando essa medida não for possível, a abordagem que as casas de acolhimento devem adotar para garantir as crianças e adolescentes abrigados um ambiente saudável quando de sua passagem temporária por essa medida.

4 ANÁLISE DA ATUAL POLÍTICA PÚBLICA DE ABRIGAMENTO NO BRASIL

4.1 A SITUAÇÃO ATUAL DAS ENTIDADES DE ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O acolhimento institucional com foco na convivência familiar é aquele que deve cumprir o firme propósito de reinserção familiar. Um levantamento realizado pelo IPEA/CONANDA da Rede SAC¹¹⁵, em 589 instituições e 20 mil crianças, demonstrou que 86,7% das crianças e adolescentes abrigados possuem família, sendo que 58,2% ainda mantêm vínculos com a família natural. Essas crianças vivem a paradoxal situação de terem uma família mas que já há muito não desempenha qualquer papel de cuidado e mesmo assim são seus responsáveis judicialmente. Tristemente, mesmo violando o art. 19 e 23 do ECA, o principal motivo de abrigamento ainda é o relacionado à pobreza (52%).

O estudo revelou que mesmo com a duração nos abrigos ser fixada em 02 anos pelo §2º do art. 19¹¹⁶ do Estatuto, a permanência nos abrigos dura de 02 a 05

¹¹⁵“O caráter residual do atendimento de crianças e adolescentes em abrigos também aparece no detalhamento do número de pessoas atendidas na Rede SAC como um todo: em 2000, enquanto a Rede SAC/Creche atendia cerca de 1,4 milhão de pessoas, a Rede SAC/Pessoas Portadoras de Deficiência, 141,6 mil e a Rede SAC/Idoso, 266,4 mil, a Rede SAC/Abrigos atendeu apenas 24 mil crianças e adolescentes.” **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil** / Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.). Brasília : IPEA/CONANDA, 2004. P. 29

“A unidade de análise deste estudo são os abrigos para crianças e adolescentes beneficiados pelo repasse per capita mensal da Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC) da Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A opção por esse universo de entidades deu-se, fundamentalmente, pelo fato de a Secretaria de Assistência Social contar com informações básicas para o contato com as instituições, facilitando o desenvolvimento dos trabalhos. Um levantamento completo de todos os abrigos existentes no Brasil suscitava dificuldades operacionais intransponíveis no curto prazo, sobretudo as relativas à ausência de informações cadastrais mínimas e suficientes sobre a totalidade das entidades dessa natureza”. Ibid., p. 35

¹¹⁶ Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

anos, não se observando qualquer respeito ao princípio da provisoriedade. Sabe-se que “as sequelas que um período de institucionalização prolongado acarreta em crianças e adolescentes serão tanto maiores quanto maior for o tempo em que estas forem privadas do convívio familiar”¹¹⁷, pois “o tempo de espera, que interfere não só na adaptação em caso de retorno à família de origem, mas também nos casos de inserção definitiva em outra família.”¹¹⁸

Outro dado curioso é que 68% são de iniciativas não governamentais com predominância de influência religiosa (67,2%). Os dados revelam ainda que o perfil das crianças e adolescentes abrigados são predominantemente do sexo masculino (58,5%). Em relação à etnia, 21% são negros, 42% pardos, 35% brancos e 2% indígenas. A faixa etária mais expressiva nos abrigos é de entre 07 e 15 anos.

Pela análise dos dados concluiu-se, ainda, que as meninas conseguem deixar mais facilmente as instituições ou retornarem mais rapidamente para a família de origem. Uma das conclusões foi a preferência na adoção por crianças do sexo feminino.

Em relação à predominância da população negra e parda nas instituições, nada mais é do que o reflexo do preconceito enraizado na nossa sociedade, o estudo concluiu que quanto menor a renda per capita, maior é a proporção de crianças de etnia negras e pardas. Confirmado também pela pesquisadora Rizinas¹¹⁹, que as condições socioeconômicas das famílias exercem papel crucial na aplicação ou não da medida de abrigo, situação verificada quando não há aplicação de medida de abrigo a famílias com melhores condições financeiras.

Os abrigos não são nada mais do que um micro universo que reflete a realidade das populações marginalizadas no Brasil, pois infelizmente concluiu-se, no estudo, que “as condições sociais em que vive a população negra no Brasil são a principal causa da maior incidência delas nas instituições de abrigos pesquisadas”.

§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

¹¹⁷ Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Disponível em < <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf> > Acesso em 03.11.14. p. 66

¹¹⁸ Op cit. p. 66

¹¹⁹ RIZZINI, Irene; RIZZINI Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Raquel. **Acolhendo Crianças e adolescentes : experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF : UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ : PUC-RIO, 2006. p. 20

Conforme já relatado, o principal motivo do abrigamento ainda é a carência de recursos materiais (24,1%), seguido pelo abandono (18,8%), violência doméstica (11,6%), dependência química dos pais ou responsável (11,3%), vivência de rua (7%), orfandade (5,2%), prisão dos pais ou responsáveis (3,5%) e por fim, o abuso sexual com a porcentagem de 3,3%. Os cinco primeiros motivos respondem por mais de 80% da institucionalização na região sul.

O ingresso de crianças e adolescentes nos abrigos devido à falta de recurso indispensáveis para sua sobrevivência é uma das questões mais complexas sobre o abrigamento. À medida que os pais não se encontram na possibilidade de serem provedores da manutenção de sua própria família, em decorrência das condições fáticas que se encontram como desemprego, falta de acesso à saúde e educação, dá-se ensejo a uma série de violações aos direitos de criança e adolescente como o trabalho infantil ou a mendicância.

Para agravar ainda mais a situação, a família vê na institucionalização uma opção real para garantir direitos básicos de seus filhos, não se opondo à medida de abrigamento ou revindicando o retorno da criança ou adolescente para o lar.

O reconhecimento de que as crianças e os adolescentes que vivem nas instituições de abrigo são vítimas da violência estrutural que atinge, sobretudo, as famílias das classes mais baixas de renda, leva a questionamentos sobre os limites das instituições e seu papel de incentivar o retorno da criança à convivência com sua família e em fazer cumprir o princípio da brevidade da medida de abrigo.

Isto porque, se o empobrecimento das famílias está na raiz da medida de abrigo, é difícil supor que intervenções pontuais junto à família ou ao violador de direitos possam estancar os problemas que levaram a criança ou o adolescente ao abrigo. Na verdade, a solução do problema requer políticas públicas abrangentes voltadas para a família.¹²⁰

Um dos aspectos em relação ao abandono tardio de crianças e adolescentes em instituições de abrigo é o preconceito da nossa sociedade em relação à atitude materna de entregar um filho para adoção, especialmente em se tratando de gravidez precoce. Observa Diniz que “a ignorância sobre a possibilidade de adoção, a existência de dificuldades pessoais ou mesmo preconceitos – em meios onde uma

¹²⁰ **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil** / Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.). Brasília : IPEA/CONANDA, 2004. p. 58

solução deste gênero é vista como altamente condenável – impedem, em geral, a tomada de uma decisão precoce por parte da mãe”.¹²¹

Um dado assustador do “Levantamento Nacional” é que apenas 54,6% das crianças e adolescentes abrigados possuem processos em trâmite na Vara competente. A região sul apresenta um dos maiores índices de crianças e adolescentes com processos na vara da infância e juventude (69,7%), em contraposição à região Nordeste com apenas 21,4%. As duas maiores instituições que encaminham crianças e adolescentes para o abrigo são os Conselhos Tutelares, com 88% e as Varas de Infância e Juventude, com 85%.

Por fim, detectou-se que os fatores determinantes a permanência prolongada dentro das instituições são: acolhimentos sem decisão judicial; escassa fiscalização por parte do Ministério Público, Judiciário e Conselhos Tutelares; inexistência de capacitação profissional para reinserção das crianças e adolescentes no ambiente familiar; larga distância entre o abrigo e a residência da família natural dificultando o acesso e contato entre eles; entendimento equivocado por parte dos profissionais de abrigo de que a instituição de apoio é o melhor lugar para a criança; ausência de investimento em políticas públicas que visem o auxílio a família; demora da apreciação dos processos pelo Judiciário; utilização indiscriminada pela Conselho Tutelar da medida de abrigamento antes da análise profunda sobre todas as opções aplicáveis e viáveis para o caso¹²².

Devido a essa assombrosa realidade, o investimento em alternativas à institucionalização é medida que se impõe, bem como na falta delas, alternativas ou abordagens dentro dos próprios abrigos que propiciem uma estadia provisória que respeite de forma plena o Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

¹²¹ DINIZ, apud. MOTTA, Maria Antonieta Pisano. **Mães abandonadas: a entrega de um filho em adoção**. São Paulo: 2001. p. 45.

¹²² **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil** / Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.). Brasília : IPEA/CONANDA, 2004. p. 65

4.2 INICIATIVAS QUE PROMOVEM A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

4.2.1 Toda criança e adolescente precisa de uma família que o acolha

A importância da família no desenvolver pleno da criança e do adolescente está – para além de reconhecida como direito fundamental e constitucional – indissociável da análise do próprio papel que ela exerce dentro da sociedade, fator este, que influencia de sobremaneira o tratamento jurídico que lhe é conferido¹²³.

A superação do modelo ideal de família aliada ao reconhecimento de novas formas de organização evidencia a desmistificação do conceito de família como entidade estática¹²⁴ e que sua função de “proteção e socialização podem ser exercidas nos mais diversos arranjos familiares e contextos socioculturais”. Especialmente se considerarmos que a família que é composta por seres em constante aprendizado e diferentes em “seus próprios universos de desenvolvimento, problemas e realizações”¹²⁵.

A palavra família conjuga o verbo construir de forma individual e coletiva, transgeracional e pessoal, interligando toda essa edificação com afeto e cuidado mútuo. A compreensão da família como entidade autônoma é o ponto fundamental para entender a importância de se investir no fortalecimento e no resgate dos vínculos familiares em situação de vulnerabilidade, haja vista que “cada família, dentro de sua singularidade, é potencialmente capaz de se reorganizar diante das dificuldades e desafios, de maximizar as suas capacidades, de transformar suas crenças e práticas para consolidar novas formas de relações”¹²⁶.

Nesse contexto é que a família se torna espaço privilegiado para a criança e ao adolescente no seu processo de amadurecimento. Conforme bem pontuado por

¹²³ SILVA PEREIRA, Tânia da. op.cit., p. 153.

¹²⁴ BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**. Glossário. p. 30. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14

¹²⁵ SILVA PEREIRA, Tânia da. op. cit., p. 156.

¹²⁶ BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**. Glossário. p. 31. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14

Winnicott¹²⁷, “um ambiente familiar afetivo e continente às necessidades da criança e, mais tarde do adolescente, constitui a base para o desenvolvimento saudável ao longo de todo o ciclo vital”. Destaca ainda que “tanto a imposição do limite, da autoridade e da realidade, quanto o cuidado e a afetividade são fundamentais para a constituição da subjetividade e desenvolvimento das habilidades necessárias à vida em comunidade”. E que por esses motivos, aprenderão a reproduzir no outro à capacidade de se sentir amado, bem como a de cuidado. Tais experiências é que influenciarão no desenvolvimento da socialização e da autonomia da criança e do adolescente¹²⁸ fora do ambiente familiar.

Especialmente em relação aos adolescentes, que transitam da fase infante para a adulta, a convivência familiar e comunitária lhe confere elementos para a construção de seu próprio eu, bem como lhe serve como referência para um amadurecimento salutar¹²⁹. Nesse viés, a insegurança proporcionada pela falta da família e comunidade, pode lhe trazer uma base desfortalecida no desenvolvimento de uma vida adulta saudável¹³⁰.

Dentro dessa ótica é que a separação da criança ou adolescente de seu contexto familiar originário deve ser medida excepcional e provisória, cabendo tal intervenção somente quando esse meio se tornar lugar de violação de direitos, como nos casos de violência familiar, abuso físico, negligência, exploração do trabalho infantil, entre outros¹³¹.

Por convivência familiar e comunitária entende-se “a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, pais e/ou familiares. Ou caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher.”¹³² Rizzini revela que outros fatores como a “inexistência de políticas

¹²⁷ WINNICOTT D. W. **A família e o desenvolvimento individual**. p. 129-138. In **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**. Glossário. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14. p.31

¹²⁸ WINNICOTT, D. W. Op cit. p. 32

¹²⁹ “Nós somos seres alimentados pelo afeto. Ele é o combustível essencial para a nossa formação. Somos seres mais seguros quando fomos amados em nossa infância de uma maneira explícita. A bem querência nos permite ousar os primeiros passos e nos ampara nas explorações do desconhecido, que são tão importantes para a formação do nosso caráter.” BITTENCOURT, Sávio. **A revolução do Afeto: dez passos para a felicidade**. Aparecida, SP: Editora Santuário, 2010. p. 59. In KREUZ, Sérgio. p. 53

¹³⁰ Ibid., p. 32

¹³¹ RIZZINI, Irene; RIZZINI Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Raquel. **Acolhendo Crianças e adolescentes : experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF : UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ : PUC-RIO, 2006. p. 23

¹³² Ibid., p. 22

públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho, além da insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade”¹³³, são outros fatores que dificultam o alcance à convivência familiar e comunitária.

A tendência atual das políticas públicas sociais e econômicas é ressaltar a centralidade e o papel fundamental da família no cuidado, formação e educação das crianças. Entretanto, para que haja o fortalecimento e o empoderamento dessa instituição, é necessário garantir políticas públicas que assegurem direitos básicos mínimos, como emprego, moradia, acesso ao ensino profissionalizante, saúde, entre outros.

Nesse contexto, a primeira medida que se deve verificar, é se a situação caracterizada como “vulnerabilidade e risco” pode ser resolvida sem que a criança necessite ser afastada do lar, situação esta que chamamos de “acolhimento da família”. Segundo a Política Nacional de Assistência Social¹³⁴, tais situações se enquadram na categoria “proteção social especial de média complexidade”¹³⁵, ou seja, famílias em que se detectou alguma violação dos direitos da criança, mas cujos vínculos familiares são recuperáveis.

A própria terminologia acolhimento, no âmbito das experiências prestadas no cuidado à criança e ao adolescente, reflete a nova abordagem com que se pretende atuar, pois a ampliação desse conceito revela “que as crianças e os adolescentes que necessitam de proteção geralmente são provenientes de famílias também

¹³³ Ibid., p. 23

¹³⁴ Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 – Norma Operacional Básica. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em: 03.11.2014.

¹³⁵ “São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como: serviço de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado do domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiências e Medidas socioeducativas em meio-aberto (prestação de serviços à comunidade - PSC e Liberdade Assistida – LA). A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.” **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**. Glossário. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14. p.39

carentes de acolhimento”¹³⁶. O principal foco do acolhimento da família é demonstrar que mesmo quando essa entidade encontra-se em situação de fragilidade, ela possui todas as “potencialidades necessárias para criar seus filhos se receberam apoio que precisam em tempo hábil”¹³⁷.

Ocorre que este tipo de intervenção engloba uma série de políticas públicas especializadas, que podem ser vistas de forma onerosa e desinteressante para o Estado, quando comparado ao custo de manutenção dos abrigos. Na lógica atual, “não cabe mais priorizar a criança e ao adolescente sem considerar o seu contexto, sua história e as reais possibilidades que a estrutura familiar nuclear ou ampliada pode oferecer, se devidamente acolhida em suas fragilidades”¹³⁸.

Acolher reporta à ideia de cuidado. Acolher as famílias que necessitam de apoio é uma forma de acolher seus filhos e garantir a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. A prática de acolher, neste contexto, está associada ao referencial de direitos humanos e refere-se à noção de que viver com dignidade é um direito do cidadão.¹³⁹

Mas e quando constatado a necessidade do afastamento da criança e do adolescente de seu núcleo familiar? Neste momento entra a segunda metodologia que confere à criança proteção e exercício do direito à convivência familiar e comunitária, sem institucionalizá-la, qual seja, o programa de famílias acolhedoras¹⁴⁰.

4.2.2 Programa Família Acolhedora

¹³⁶ RIZZINI, Irene; RIZZINI Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Raquel. **Acolhendo Crianças e adolescentes : experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF : UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ : PUC-RIO, 2006. p. 43

¹³⁷ Ibid., p. 43

¹³⁸ RIZZINI, Irene; RIZZINI Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Raquel. **Acolhendo Crianças e adolescentes : experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF : UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ : PUC-RIO, 2006. p. 53

¹³⁹ Ibid., p. 53

¹⁴⁰ O programa Família Acolhedora está previsto no Plano Nacional de Promoção e Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que assim o define: “O programa de Famílias Acolhedoras caracteriza-se como um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem, mediante medida protetiva. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar”. Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 – Norma Operacional Básica. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf> p. 42

O programa Famílias Acolhedoras não se confunde com a colocação da criança na família extensa, uma vez que não há vínculo biológico ou afetivo entre a criança e o adolescente e a família acolhedora. O acolhimento familiar, ainda que incipiente no Brasil, como medida alternativa à institucionalização, constitui prática bastante antiga nas mais diversas fases da sociedade.

Por acolhimento familiar entende-se aquela família que “voluntariamente tem a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e o adolescente vítima de violência doméstica que, para ser protegido, foi retirado da família natural, respeitada sua identidade e sua história”¹⁴¹. A ideia é que a família que acolha a criança, também acolha a família de origem, ajudando-a a superar esse período de instabilidade.

A inovação dessa modalidade é que ao invés da criança ir para uma instituição, mesmo que provisoriamente, ela vai diretamente para um lar, onde já existe uma família pronta para acolhê-la. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, que culminou na lei 12.020/69, define essa modalidade de acolhimento como um serviço disponibilizado “na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar.”¹⁴²

Cabe ressaltar que essa modalidade não deve se confundir como meio de substituição da adoção, muito menos um atalho para tal modalidade. Em todo o programa a ideia que permeará é o da provisoriedade e excepcionalidade da medida. Não há limitação do número de crianças por família acolhedora, mas o diferencial deste programa é o atendimento de forma individualizada da criança e adolescente, de forma qualificada, o que raramente se consegue no acolhimento institucional.

¹⁴¹ Matilde Luna IN RIZZINI, Irene; RIZZINI Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Raquel. **Acolhendo Crianças e adolescentes : experiência de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF : UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ : PUC-RIO, 2006. p. 61

¹⁴² **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**. Glossário. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14.p. 43

As famílias acolhedoras estão vinculadas a um Programa, que as seleciona, prepara e acompanha para o acolhimento de crianças ou adolescentes indicados pelo Programa. Dentro da sistemática jurídica, este tipo de acolhimento possui como pressuposto um mandato formal – uma guarda fixada judicialmente a ser requerida pelo programa de atendimento ao Juízo, em favor da família acolhedora. A manutenção da guarda – que é instrumento judicial exigível para a regularização deste acolhimento – estará vinculada à permanência da família acolhedora no Programa.

Não há um rol taxativo que defina quais casos deverão ir para acolhimento familiar, ou inserir a família em programas de auxílio. Somente com a análise do caso pelos profissionais envolvidos – Assistente social, Psicóloga, Conselho Tutelar, Ministério Público e Judiciário – é que se definirá o melhor destino da criança, sempre orientando-se pela “excepcionalidade e provisoriedade da medida, do investimento na reintegração familiar, na preservação dos vínculos entre grupos de irmãos, permanente comunicação com a Justiça da infância e Juventude e à articulação com a rede de serviços”¹⁴³.

Cabe observar, que o programa Famílias Acolhedoras pretende ser uma alternativa à institucionalização¹⁴⁴, uma vez que permite à criança ou adolescente vivenciar um ambiente estruturado, que lhe proporcione proteção e amparo. Essa medida é um elo entre a retirada da criança e do adolescente da família natural e a instituição de abrigo ou a adoção. O que se intenciona é diminuir a política de institucionalização, com um atendimento de qualidade por famílias que refletem um ambiente salutar enquanto não for possível o retorno do infante ao lar.

Quanto mais a criança permanecer afastada de sua família, menores são as possibilidades de reinserção. Ainda, a medida que a idade do infante avança, menores são também as oportunidades de futuramente ser adotada. Tais desafios só poderão ser vencidos com um “intenso investimento na reintegração familiar e acompanhamento conjunto, caso a caso, por uma equipe interdisciplinar, que

¹⁴³ **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Glossário. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14.p. 44

¹⁴⁴ Art. 34: O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.

§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.

BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Art. 23. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 22 out. 2014.

envolva os profissionais de abrigo e da Justiça da Infância e Juventude”¹⁴⁵. A partir daí haverá a coleta para um estudo psicossocial que deverá subsidiar tanto o promotor quando o Juiz, na decisão quanto à reintegração na família natural ou destituição do poder familiar e encaminhamento para adoção.

Em todos os casos de acolhimento, a medida de proteção só se tornará eficaz a partir de um aparato Estatal que proporcione a interação e comunicação dos mais diversos setores sociais e disciplinas na atuação e combate ao abandono massificado de crianças e adolescente nas instituições de abrigo. Na mesma medida, é preciso olhar para família como entidade competente e capacitada para cuidar de suas crianças. Merecendo especial atenção no seu fortalecimento e cuidado, pois cuidar da família é também cuidar das nossas crianças.

4.2.3 Por um Acolhimento Institucional mais familiar e comunitário

Ainda que inserida neste tópico sobre inovações e iniciativas quanto ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária, o acolhimento institucional pode (e deve) ser um instrumento útil de proteção à criança e adolescente em situação de vulnerabilidade ou que possui seus direitos violados no âmbito familiar. Alguns casos, em que não se possibilita o cuidado da família em conjunto com a criança, ou quando não for possível inseri-la em uma família acolhedora (ou por falta de previsão dessa modalidade na cidade ou, às vezes, devido à idade mais avançada do adolescente) é possível, ainda sim, acolhê-la em uma instituição abrigacional, sem que se perca o foco quanto a um ambiente saudável para a criança e o adolescente, que contemple todos os elementos de uma estadia provisória e excepcional, respeitando seu direito à convivência familiar e comunitária.

Baseado nos dados acima expostos e no histórico tratamento de institucionalização das nossas crianças e adolescentes, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em parceria com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) elaboraram, um documento de “Orientações

¹⁴⁵ **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Glossário. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14. p.45

Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” a fim de estabelecer parâmetros de tratamento e funcionamento das instituições em atividade, a fim de reestabelecer sua função de proteção e desenvolvimento, rompendo com a antiga lógica de institucionalização.

Além de elencar princípios que deverão reger as casas de atendimento¹⁴⁶, o documento prevê que os serviços de acolhimento deverão compor um projeto político-pedagógico que contemple os seguintes aspectos:

Infraestrutura física que garanta espaços privados e adequados ao desenvolvimento da criança e do adolescente;

Ambiente e Cuidados Facilitadores do Desenvolvimento;

Atitude receptiva e acolhedora no momento da chegada da criança/adolescente, durante o processo de adaptação e permanência:

Não-desmembramento de grupos de crianças/adolescentes com vínculos de parentesco;

Relação afetiva e individualizada com cuidadores;

Definição do papel e valorização dos cuidadores/educadores:

Organização de registros sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança / adolescente;

Preservação e Fortalecimento da Convivência Comunitária;

Desligamento gradativo;

Tais parâmetros poderão ser desenvolvidos em duas modalidades: Abrigo Institucional ou Casas-Lares. A diferença básica eles é que nesta última “pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador/educador residente, em uma casa que

¹⁴⁶ São eles:

- Excepcionalidade do Afastamento do Convívio Familiar;
- Provisoriedade do Afastamento do Convívio Familiar;
- Preservação e Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários;
- Garantia de Acesso e Respeito à Diversidade e Não discriminação;
- Oferta de Atendimento Personalizado e Individualizado;
- Garantia de Liberdade de Crença e Religião;
- Respeito à Autonomia da Criança, do Adolescente e do Jovem.

Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. CONANDA. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-tipo-de-publicacao-caderno/68-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf/download> > Acesso em: 03.11.2014., p. 6-7.

não é sua, com o objetivo de “estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar”¹⁴⁷.

O abrigo institucional em sua definição “oferece acolhimento, cuidado e espaço de desenvolvimento para crianças e adolescente em situação de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitadas de cumprir sua função de cuidado e proteção”¹⁴⁸. Essa modalidade evita a especialização em demasia do atendimento prestado, como direcionamento exclusivo à um só sexo, ou a portadores de deficiência ou HIV. O público alvo são crianças da faixa etária de 0 a 18 anos. Sendo que a capacidade total não deve ultrapassar o atendimento a 20 crianças ou adolescentes.

Essa modalidade quando direcionada a alguma vulnerabilidade específica, pode contemplar as seguintes variedades: Abrigos especializados no acolhimento de adolescentes grávidas ou com filhos, voltados para a metodologia mãe-criança; Abrigos especializados no acolhimento de adolescentes sem vínculos familiares, cuja perspectiva seja a permanência da criança ou adolescente até a maioridade, especialmente com uma abordagem significativa em relação ao desenvolvimento de sua autonomia e construção de vínculos comunitários; Abrigos especializados no atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua, com a finalidade de prestar um serviço de transição entre a rua e a reintegração familiar; e, por fim, a variante de Casa de Passagem, serviço que tem como objetivo atender em caráter emergencial, especialmente preparado para receber a criança ou adolescente em qualquer horário do dia ou da noite. Voltado, por exemplo, para casos de internação hospitalar do único responsável pela criança ou de crianças perdidas.

Em contrapartida, as Casas Lares deverão orientar-se por abrigar um número menor de crianças (no máximo 10), que demandam um tempo maior para a reintegração familiar ou colocação em família substituta, tendo em vista que sua organização deve ser o mais semelhante possível a uma rotina familiar, constituindo vínculos estáveis entre o educador/cuidador e os acolhidos.

¹⁴⁷ Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. CONANDA. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-tipo-de-publicacao-caderno/68-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf/download> > Acesso em: 03.11.2014., p. 39

¹⁴⁸ Ibid., p. 29

Essa modalidade ainda é particularmente indicada para grupo de irmãos e crianças e adolescentes que não podem voltar a morar com seus pais ou a família extensa, mas que existem ainda fortes vínculos com os mesmos, como por exemplo, pais ou responsável em cumprimento de pena privativa de liberdade, ou em longos períodos de hospitalização. Casos estes em que deve ser assegurado o contato periódico da criança ou adolescente com sua família de origem. É indicado também, para crianças maiores ou adolescentes destituídos do poder familiar que se encontram abrigados por longos períodos sem perspectivas de adoção.

Percebe-se que agora, mesmo nos abrigos de longa permanência, que o objetivo é proporcionar um lar à criança e ao adolescente, permitindo-o ser entendido como um ser individual, que merece um cuidado específico, em oposição ao antigo tratamento massificado. Além disso, oportunizar um ambiente análogo ao familiar é garantir uma proteção integral ao acolhidos, especialmente no seu direito à Convivência Familiar e Comunitária. Para as crianças e ou adolescentes que possuem poucas chances de adoção, ainda há a previsão de mais uma modalidade que expande o conceito de convivência comunitária.

4.2.4 Apadrinhamento afetivo

Embora sem regulamentação pela legislação brasileira, o apadrinhamento afetivo tem-se mostrado medida complementar na promoção ao convívio familiar. O PNCFC define apadrinhamento como

programa, por meio do qual, pessoas da comunidade contribuem para o desenvolvimento de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional, seja por meio do estabelecimento de vínculos afetivos significativos, seja por meio de contribuição financeira. Os programas de apadrinhamento afetivo têm como objetivo desenvolver estratégias e ações que possibilitem e estimulem a construção e manutenção de vínculos afetivos individualizados e duradouros entre crianças e/ou adolescentes abrigados e padrinhos/madrinhas voluntários, previamente selecionados e preparados, ampliando, assim, a rede de apoio afetivo, social e comunitário para além do abrigo. Não se trata, portanto, de modalidade de acolhimento.¹⁴⁹

¹⁴⁹**Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Glossário. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14. p.126

Tal experiência demonstra que, para além do sentimento de caridade, o padrinho ou madrinha deve ter a capacidade de dar afeto, atenção e respeito e ainda, ser capacitado para entender a metodologia do apadrinhamento. Pois a eles compete prestar uma assistência complementar em relação às casas de acolhimento, que comumente não possuem estrutura para dispensar toda a atenção e afeto que uma criança e adolescente necessitam¹⁵⁰.

O processo de apadrinhar inicia com uma aproximação gradual com a criança. Após o interesse mútuo e o período de acompanhamento da família que a apadrinha, à criança e o adolescente são permitidos frequentar a casa do padrinho, geralmente nos períodos de final de semana e férias. Há horários pré-determinados para retirada e devolução dos infantes, sempre respeitando as regras da casa de acolhimento. Outro ponto importante, é que as visitas dos padrinhos/madrinhas devem ser feitas de forma regular.

O ponto chave do apadrinhamento é o afeto destinado à criança. Não há qualquer obrigação de caráter econômico ou financeiro neste programa, apesar de que muitas vezes o padrinho ou madrinha consiga encaminhar o afilhado para algum curso profissionalizante¹⁵¹. Aos padrinhos é permitido a participação e envolvimento em todos os setores da vida da criança, seja em um momento em que a criança se encontre em um estado de saúde fragilizado, ou participação nas apresentações da escola, valorizando sempre sua história e desenvolvendo sua autoestima.

Ainda que o programa não seja destinado a servir como um atalho para a adoção, o vínculo afetivo criado entre a criança ou adolescente e o padrinho lhe conferem a possibilidade de pleitear a adoção de seus afilhados. Mesmo que futuramente a criança ou adolescente seja reinserido na família natural ou encaminhado à programa de famílias acolhedoras, é possível preservar os laços entre padrinhos e afilhados. Sabe que esta alternativa não é a solução definitiva para os casos de acolhimento institucional prolongado, mas sem dúvida, com uma boa capacitação e orientação das casas de acolhimento, o apadrinhamento pode se tornar uma alternativa temporária benéfica da passagem da criança no modelo institucional.

¹⁵⁰ KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios Constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 137

¹⁵¹ KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios Constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 138

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões que compõem este trabalho expressam as transformações pelas quais a infância e adolescência brasileira passou e continua passando em relação à política de institucionalização, tanto no campo normativo como no social.

O presente trabalho iniciou com a construção teórica do processo histórico de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil. No primeiro capítulo, conhecemos as características das políticas e legislações de atenção e cuidado para as crianças e adolescentes no Brasil, com início no século XVIII, com a roda dos expostos, passando pelo no final do século XIX e início do século XX, quando a criança e o adolescente passaram a ser vistos como ameaça à sociedade e encaixados na concepção de “situação irregular”.

No segundo capítulo, com a chegada do Estatuto Criança e do Adolescente, a criança passa a ser reconhecida como sujeitos de direitos e a receber atenção prioritária. As novas legislações que complementam o ECA dão forças a atenção e atendimento, reforçando a ideia trazida pela Constituição federal da convivência familiar e comunitária.

O terceiro capítulo inicia com uma apresentação das últimas pesquisas estatísticas da área, que constatou que as famílias das crianças e adolescentes sob a medida de proteção abrigo são aquelas que se situam em uma condição precária. São famílias premidas pela desigualdade social, não há qualquer realização na esfera prática dos direitos básicos previstos constitucionalmente.

Partindo dessa constatação, acreditamos que investir na família é a primeira modalidade de intervenção que deve ser efetivada, a fim de incentivar à união ao invés da desestruturação desse núcleo, pois se trataria o problema por inteiro. Com o incentivo correto, a família poderia superar suas dificuldades sem a separação de seus membros. Cabe lembrar que existem famílias violam direitos de suas crianças ou adolescente, oferecendo real risco a sua integridade. Nestes casos a intervenção do Estado na aplicação da medida de proteção abrigo e/ou outras medidas é necessária, mas somente quando não existirem mais alternativas para acolhimento em outra família.

Contatou-se ainda, que os abrigos podem ser instituições de grande valia dentro do sistema de proteção, se trabalhadas de forma adequada, conjuntamente com um bom planejamento que promova a convivência familiar e comunitária. Caso

contrário, a rede de acolhimento institucional é apenas mais um agente de exclusão social dessa parcela estigmatizada da população.

Tentou-se também, destacar neste trabalho, algumas alternativas à institucionalização, no entanto, percebeu-se que a real extensão do problema recai sobre uma ordem de uma transformação muito mais ampla da sociedade, envolvendo o desenvolvimento mais efetivo das políticas públicas de educação, saúde, trabalho e renda, habitação, etc. Abrigar uma criança significa que muitos outros fatores da sociedade precisam de investimento.

Em relação às crianças que possuem poucas chances de retornar para suas famílias naturais ou extensas, há alternativas interessantes que devem ser estimuladas como caminho alternativo para os abrigamentos. Uma delas é o Programa Famílias Acolhedoras, que vem ganhando cada vez mais espaço na política de proteção à população infanto-juvenil, pois além de aproximar a comunidade dos problemas sociais que a cercam, as tornam verdadeiros agentes de promoção ao direito à convivência familiar e comunitária.

Apesar do programa de apadrinhamento afetivo não constituir uma solução para o acolhimento institucional, sua funcionalidade em dar suporte às crianças e adolescentes com poucas perspectivas de retorno ou adoção, é uma alternativa entusiasmante à medida que mantém no adotado uma experiência, ainda que mínima, de amor e carinho mútuo.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Esther Maria de M. **De “Criança Infeliz” a “Menor Irregular” – Vicissitude na Arte de Governar a Infância.** IN KREUZ, Sergio. Direito à Convivência Familiar da Criança e do Adolescente. Curitiba: Juruá, 2012. p. 27
- ARANTES, E. M. de M. **Arquivo e memória sobre a Roda dos Expostos do Rio de Janeiro.** *Pesquisas e Práticas Psicossociais* 5(1), São João del-Rei, janeiro/julho 2010.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios In: ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Comentado. Lei 8.069/1990 – Artigo por artigo. 3. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2012. p. 84.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Um olhar para a História. Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação** - São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. p. 24. Disponível em: < <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>>
- BARBETTA, Alfredo. **A saga dos menores e dos educadores na conquista da condição de cidadão: o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, na década de 80.**1993. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) disponível em: < <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>>
- BITTENCOURT, Sávio. **A revolução do Afeto: dez passos para a felicidade.** Aparecida, SP: Editora Santuário, 2010. p. 59. In KREUZ, Sérgio. p. 53
- BRANCHER, Leoberto N. Organização e gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. IN: KONZEN **Pela Justiça na Educação.** Brasília: MEC, 2000.
- BRASIL. Gabinete da Presidência da República. **Decreto-lei nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm> Acesso em: 19 set 2014
- BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 4.242/21.** . Disponível em: < <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>>
- BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Art. 23. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>
- BRASIL. Gabinete da Presidência. **Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm>
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Assistência Social.** p. 33

BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Glossário. p. 127. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 18.10.14

BRASIL. Presidência da República. **Código de Menores – Decreto n. 17943-A**, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores.

BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Glossário. p. 22. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, 2006.

BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Glossário. p. 30. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>>

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **Infância, juventude e política social no Brasil.** Brasil, criança, urgente: a lei 8.069/90 – São Paulo: Columbus, 1990. p. 83

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão. Das necessidades aos direitos.** Série direitos da criança. São Paulo, Malheiros, 1994.

CRUZ, Helena Maffei. **Família é quem cuida de mim: narrativas de identidade de jovens adultos criados em abrigo.** Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2008. p. 39.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente.** Revista do Direito. , v.29, p.22 - 43, 2008. Disponível em < <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/6-4.pdf>>.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito de família.** v.5, 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 539.

DINIZ, apud. MOTTA, Maria Antonieta Pisano. **Mães abandonadas: a entrega de um filho em adoção.** São Paulo: 2001.

FACHIN, Luiz Edson. **Questões do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008. In KREUZ, Sergio Luiz. p. 117.

FRONTANA, Isabel C.R.C. **Crianças e adolescentes nas ruas de São Paulo.** São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 247.

GARCIA, MENDEZ & COSTA, 1994, p.41 GLENS, Mathias. **Órfãos de pais vivos: uma análise da política pública de abrigamento no Brasil.** 2010. Dissertação

(Mestrado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-09112010-113124/>>.

GLENS, Mathias. **Órfãos de pais vivos: uma análise da política pública de abrigamento no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-09112010-113124/>>.

KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios Constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional**. Curitiba: Juruá, 2012.

LONDONO, Fernando Torres. **A origem do conceito menor**. In: DEL PRIORI, Mary. *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 80

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri, SP: Manole, 2003.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança abandonada**. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1998.

MONCORVO, Filho, A. **Histórico da proteção à infância no Brasil (1500-1922)**. Rio de Janeiro: Empresa Graphica Editora, 1926, p. 134. In: MARCÍLIO, Maria Luiza. *História Social da Criança abandonada*.

MOTT, Maria Lúcia de Barros. **A criança escrava na literatura de viagens**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, Fundação Carlos Chagas: 1979

PASSETI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, M. (org.) *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2008. P. 367.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.1.

PUBLIO, Carlos Alberto Maciel. **Significativos traços do abandono social da criança e do adolescente no Brasil**. Vitória da Conquista: UESB, 2009. p. 10
Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/1744/1605>>

REGIS, Jonathan Cardoso. **Políticas públicas e a participação popular no processo de ressocialização do adolescente em conflito com a lei: realidade ou utopia?** Defesa em 12/maio/2014. Dissertação. Universidade do Vale do Itajaí. 2011. p. 22-23

RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 29

SILVA, E.R.A. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas.** São Paulo: Ática, 1997

TOMMASI, Livia de. A busca pela identidade. 1997, p.65. IN LONGO, Isis S. **To be adolescent and child in the brazilian society: passed and present of the history of youthful rights.**

TRINDADE, Judite Maria Barboza. **O abandono de Crianças ou a Negação do Óbvio.** In: KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à Convivência Familiar da criança e do adolescente.** Curitiba: Juruá, 2012.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Temas de Direito da Criança e do Adolescente. São Paulo: LTr, 1997. p. 7-118. REGIS, Jonathan Cardoso. **Políticas públicas e a participação popular no processo de ressocialização do adolescente em conflito com a lei: realidade ou utopia?** Defesa em 12/maio/2014. Dissertação. Universidade do Vale do Itajaí. 2011. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Jonathan%20Cardoso%20Regis.pdf>>. Acesso em: 09.out 2014.

WINNICOTT D. W. **A família e o desenvolvimento individual.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.